E

الأمم المتحدة

الأمم المتحدة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1993/35
21 January 1993
ARABIC
Original : ENGLISH

لجنة حقوق الإنسان
الدورة التاسعة والاربعون
البند ١١ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

زيادة تعزيز وتشجيع حقوق الإنسان والحريات الاساسية ، بما في ذلك مسألة برنامج وأساليب عمل اللجنة

المناهج والطرق والوسائل البديلة التي يمكن الاخذ بها داخل منظومة الامم المتحدة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الاساسية

مذكرة من الامين العام

يتشرف الامين العام بأن يحيل الى أعضاء لجنة حقوق الإنسان الدراسة المرفقة التي تم اعدادها عملا بقرار اللجنة ١٩٩٣/٧٣ المؤرخ في ٥ آذار/مارس ١٩٩٣ .

مرفق

دراسة شاملة أعدها السيد فرانسيس م . دنغ ، ممثل الأمين العام المعني بقضايا حقوق الإنسان ذات الصلة بالمشردين داخليا ، عملا بقرار لجنة حقوق الإنسان ٧٣/١٩٩٢

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا -	مقدمة	١ - ٣٣	١
	ألف - الاهتمام الدولي	٤ - ٨	٣
	باء - الولاية والمنهجية	٩ - ١٩	٣
	جيم - التصورات المتعلقة بالولاية	٢٠ - ٣٣	٦
ثانيا -	استعراض عام لمسألة التشرد الداخلي	٣٤ - ٥٤	٨
	ألف - الأسباب والآثار	٣٥ - ٣٢	٨
	باء - تحديد المشردين داخليا	٣٣ - ٥٢	١٠
	جيم - تعليقات ختامية	٥٣ - ٥٤	١٦
ثالثا -	المعايير القانونية الدولية	٥٥ - ٨٨	١٨
	ألف - مبادئ القانون القائم	٥٧ - ٧٠	١٨
	باء - اقتراحات لاستحداث معايير جديدة	٧١ - ٨٦	٢٢
	جيم - تعليقات ختامية	٨٧ - ٨٨	٢٧
رابعا -	الآليات الدولية	٨٩ - ١٣١	٢٩
	ألف - وجهات نظر بشأن المؤسسات القائمة	٩٠ - ١٠٦	٢٩
	باء - اقتراحات لترتيبات مؤسسية	١٠٧ - ١٢٦	٣٤
	جيم - تعليقات ختامية	١٢٧ - ١٣١	٣٩
خامسا -	ديناميات التشرد الداخلي	١٣٢ - ٢٦١	٤١
	ألف - التشرد الداخلي في سياقه	١٣٤ - ١٥٤	٤١
	باء - ملاحظات من الميدان	١٥٥ - ٢٥٣	٤٧
	جيم - تعليقات ختامية	٢٥٤ - ٢٦١	٧٥
سادسا -	خاتمة	٢٦٢ - ٢٩٤	٧٨
	ألف - مبادئ الحماية	٢٦٤ - ٢٧٦	٧٨
	باء - النتائج والتوصيات	٢٧٧ - ٢٩٣	٨٣
	جيم - تعليقات ختامية	٢٩٣ - ٢٩٤	٨٦

أولا - مقدمة

١ - أفاد التقرير التحليلي الذي أعده الأمين العام عن المشردين داخليا ، والذي قدم الى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثامنة والاربعين ، بأن عدد المشردين داخل حدود بلدانهم الأصلية يقدر ب ٢٤ مليون شخص ويتألف أساسا من النساء والاطفال ، بينما يقدر عدد اللاجئين ب ١٧ مليون شخص (E/CN.4/1992/23 ، الفقرة ٥) . وتنتج التنقلات الجماعية غير الارادية هذه داخل حدود الدول عن مجموعة عوامل هي المنازعات المسلحة ، واعادة التوطين القسرية ، والعنف الطائفي ، والكوارث الطبيعية والبيئية ، والانتهاكات المنتظمة لحقوق الإنسان ومصادر الاضطهاد المعترف بها تقليديا . وكثيرا ما يعاني المشردون داخليا ، الضعفاء والعاجزون عن ايجاد أماكن آمنة ، من الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان الاساسية ولا تلبى احتياجاتهم الانسانية .

٢ - ولا بد من النظر الى استجابة المجتمع الدولي للمشاكل التي يواجهها المشردون داخليا في الاطار الأوسع للحقبة التي تلت الحرب الباردة والتي تفجرت فيها ، في أنحاء كثيرة من العالم ، منازعات اثنية ودينية طال كتمانها . وفي الوقت ذاته ، يتزايد استعداد المجتمع الدولي للتصدي لهذه المشاكل ولوضع معايير وآليات للمشردين داخليا شبيهة بتلك التي وضعت لمساعدة اللاجئين وحمايتهم . والطريقة التي يمكن بها حماية المشردين داخليا ومساعدتهم على غرار اللاجئين دون أن يتعارض ذلك مع أساليب الحماية التقليدية التي أرساها نظام اللاجئين ، ألا وهي الحق في مغادرة أي بلد والتماس اللجوء ، إنما هي واحدة من أكثر التحديات المروعة التي خلفتها الحقبة التالية للحرب الباردة .

٣ - وأزمة المشردين داخليا ، من وجهة نظر المجتمع الدولي ، هي أنهم يخضعون للولاية القضائية المحلية ومن ثم ، لا تشملهم الحماية التي تمنح عادة لمن يعبر الحدود الدولية ويصبح لاجئا . وحدث في بعض الظروف أن تولت وكالات مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو مؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة الاستجابة دوليا لحالات الطوارئ التي شملتهم ، ولكن الاستجابة الدولية كانت مخصصة ، ومحدودة ، وغير مرضية ، في غياب وجود ولايات واضحة وهيئة دولية منوطة بمسؤولية خاصة لحماية المشردين داخليا . وكانت نتيجة الاهتمام الدولي المتزايد أن قام الأمين العام في عام ١٩٩١ بتعيين منسق للإغاثة في حالات الطوارئ من أجل تحسين توفير الإغاثة والمساعدة في حالات الطوارئ الانسانية . وتصدت لجنة حقوق الإنسان ، في نفس العام ، لبُعد الحماية الذي ينطوي عليه التشرد الداخلي (القرار ١٩٩١/٣٥) . وتؤكد الولاية التي كانت السبب في وضع هذه الدراسة أهمية الدور الذي يمكن لهيئات حقوق الإنسان أن تقوم به لزيادة حماية المشردين داخليا .

ألف - الاهتمام الدولي

٤ - جاءت مبادرة الأمم المتحدة الأولى لطرح مسألة المساعدة المؤسسية الواجب تقديمها للمشردين داخليا من المؤتمر الدولي المعني بمحنة اللاجئين والعائدين والمشردين في الجنوب الافريقي ، الذي عقد في أوسلو في آب/أغسطس ١٩٨٨ . وركز المؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى ، الذي عقد في غواتيمالا في عام ١٩٨٩ ، اهتمامه أيضا على محنة المشردين داخليا . ورفعت القضية بعد ذلك بعام واحد إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي فاعتمد القرار ٧٨/١٩٩٠ المؤرخ في ٢٧ تموز/يوليه ١٩٩٠ ، والذي رجا فيه من الأمين العام "الشروع في استعراض على نطاق منظومة الأمم المتحدة بكاملها لتقييم خبرة وقدرة مختلف المنظمات في تنسيق تقديم المساعدة الى جميع اللاجئين والمشردين والعائدين ، وكامل نطاق احتياجاتهم" ، واستنادا الى هذا الاستعراض "أن يوصي بالطرق الكفيلة بزيادة التعاون والتنسيق بين مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الى أقصى حد" لدى الاستجابة لمشاكل اللاجئين والمشردين والعائدين .

٥ - ورجت لجنة حقوق الإنسان من الأمين العام ، في قرارها ٢٥/١٩٩١ المؤرخ في ٥ آذار/مارس ١٩٩١ ، أن يأخذ في اعتباره حماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا وحاجاتهم في الاستعراض الذي يقوم به على نطاق المنظومة ، وأن يقدم الى اللجنة في دورتها الثامنة والاربعين "تقريرا تحليليا عن المشردين داخليا ، يستند فيه الى المعلومات التي تقدمها الحكومات والوكالات المتخصصة وأجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة والمنظمات الاقليمية والحكومية الدولية ولجنة الصليب الأحمر الدولية والمنظمات غير الحكومية" .

٦ - وأعد خبير استشاري هو السيد جاك كوينو تقريرا عن اللاجئين والمشردين والعائدين وقدمه الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته العادية الثانية لعام ١٩٩١ (E/1991/109/Add.1) . ويحلل التقرير الأدوار التي قامت بها كيانات مختلفة في الأمم المتحدة لتوفير المساعدة والحماية للاجئين والمشردين والعائدين ، ومساهمة منظمات أخرى حكومية دولية وغير حكومية . ويشير الى المساهمة الهامة التي تقدمها هيئات حكومية دولية في الوقت الحاضر لمساعدة المشردين داخليا وحمايتهم وذلك بالرغم من أن ولاياتها لا تجيز لها صراحة توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا أو تجيز لها ذلك على أساس مخصص فقط . ويصف التقرير بوجه خاص دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، ووكالات أخرى في الأمم المتحدة ولجنة الصليب الأحمر الدولية في مساعدة المشردين داخليا وحمايتهم . ويخلص التقرير مع ذلك إلى أنه "لا يوجد داخل منظومة الأمم المتحدة أي كيان منوط بمسؤولية ضمان تقديم العون الى الأشخاص المحتاجين المشردين في الداخل . وقد قدمت المساعدة المادية الى هذه المجموعة على أساس مخصص" (الفقرة ١١٧) .

٧ - وعليه ، يبدي تقرير كوينو رأيا مفاده أن حماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا سوف تقتضي زيادة مشاركة هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان . ويذكر بوجه خاص أن لجنة حقوق الإنسان قد تود النظر في إنشاء آليات للتصدي للجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان للمشردين داخليا . ومن شأن ذلك أن يمكن اللجنة من "أن تعالج المشاكل القائمة في هذا المجال بالقدر اللازم من السرعة وبطريقة ملموسة ، وأن توجه انتباه المجتمع الدولي اليها وأن تحاول حث جميع الحكومات المهتمة والمعنية على التعاون" (الفقرة ٥١) .

٨ - وعملا بقرار اللجنة ١٩٩١/٣٥ ، وجه الأمين العام في ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩١ مذكرة شفوية الى جميع الحكومات ورسائل الى المنظمات المختصة طالبا اليها معلومات وآراء عن الموضوع . وقدمت ٣٤ حكومة ومنظمة حكومية دولية وغير حكومية معلومات ردا على هذه البلاغات . وأعد الأمين العام التقرير التحليلي استنادا الى المعلومات التي وردت من هذه المصادر . ويغطي التقرير أسباب وآثار التشرد ومعايير حقوق الإنسان والاليات الدولية لتوفير الحماية والمساعدة للمشردين . وبعد استعراض الآليات الدولية لحماية حقوق الإنسان للمشردين ، يخلص التقرير إلى أنه "اذا كان تشرد أعداد كبيرة من الناس يتطلب تعبئة جميع الجهات المختصة في منظومة الأمم المتحدة ، على نحو ما ورد في تقرير كوينو ، فإن حماية حقوق الانسان للمشردين داخليا تتطلب اشتراكا أكبر من المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة" (الفقرة ١٠٩) .

باء - الولاية والمنهجية

٩ - استمدت ولاية ممثل الأمين العام المعني بمسألة المشردين داخليا من قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٢/٧٣ المؤرخ في ٥ آذار/مارس ١٩٩٢ ، الذي وافق المجلس الاقتصادي والاجتماعي عليه في مقرره ١٩٩٢/٢٤٣ المؤرخ في ٣٠ تموز/يوليه ١٩٩٢ . ولما كانت اللجنة "تشعر بانزعاج بالغ ازاء خطورة المشكلة التي يشكلها بالنسبة للمجتمع الدولي ذلك العدد الهائل من المشردين داخليا في جميع أرجاء العالم وما هم فيه من معاناة" ، فقد سلمت "بحاجة المشردين داخليا الى المساعدة الغوثية والحماية" .

١٠ - وبعد أن أحاطت اللجنة علما بالتقرير التحليلي ، رجت من الأمين العام "أن يسمي ممثلا يلتمس مرة أخرى الآراء والمعلومات من جميع الحكومات عن قضايا حقوق الإنسان المتعلقة بالمشردين داخليا ، بما في ذلك دراسة القوانين والمعايير الدولية القائمة فيما يتصل بحقوق الإنسان والمعاملة الانسانية واللاجئين ومدى انطباقها على حماية المشردين داخليا وتقديم مساعدات الاغاثة اليهم" . وشجعت اللجنة الأمين العام "على أن يلتمس أيضا الآراء والمعلومات من الوكالات المتخصصة ، وأجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة ، والمنظمات الاقليمية الحكومية الدولية وغير الحكومية والخبراء في جميع المناطق بشأن هذه المسائل" .

١١ - ورجت اللجنة من الأمين العام "أن يقدم دراسة شاملة للجنة في دورتها التاسعة والاربعين تحدد القوانين والآليات القائمة لحماية المشردين داخليا ، والتدابير الاضافية الممكنة لتعزيز تنفيذ هذه القوانين والآليات ، والبدائل المتوفرة لتلبية احتياجات الحماية التي لا تغطيها الصكوك القائمة بالقدر الكافي" . وقررت اللجنة أيضا "مواصلة النظر في هذه المسألة في دورتها التاسعة والاربعين" .

١٢ - إن القرار ١٩٩٢/٧٣ يطلب على ما يبدو من الأمين العام وممثله الاضطلاع بمجموعتين منفصلتين من الوظائف تتعلق كلتاهما بجمع المعلومات وإعداد التقرير . فقد طلب الى ممثل الأمين العام أن يلتمس الآراء والمعلومات من جميع الحكومات ، بينما طلب الى الأمين العام أن يلتمس الشيء ذاته من الوكالات المتخصصة ، وأجهزة الأمم المتحدة المختصة وغيرها من المصادر ذات الصلة . وطلب اليه أيضا أن "يقدم" دراسة "شاملة" الى اللجنة . وبالتشاور مع الامانة والجهات المطلعة الاخرى على خلفية نظر اللجنة في هذا البند ، اتفق على أنه ما كان يمكن أن يكون الغرض هو أن يعمل الأمين العام وممثله الواحد مستقلا عن الآخر وأن نفس طلب التماس الآراء والمعلومات إنما كان يقصد توجيهه الى الحكومات وجميع المصادر الأخرى الواردة بالتحديد في القرار ، وان المطلوب هو اعداد دراسة واحدة فقط استنادا الى ما يرد من معلومات ، وأن ممثل الأمين العام هو الذي سيؤدي جميع هذه الوظائف ، بما في ذلك إعداد الدراسة ، فيقوم الأمين العام بتقديمها بعد ذلك إلى اللجنة بوصفها عمل ممثله المعني بقضايا حقوق الإنسان المتصلة بالمشردين داخليا .

١٣ - وأعد ممثل الأمين العام وفقا لولايته المفسرة على هذا النحو استبيانا وأرسله الى جميع الحكومات والمنظمات والوكالات المذكورة بالتحديد في القرار طالبا اليها معلومات عن الموضوعات ذات الصلة بالدراسة المنصوص عليها ، ومسترعيا انتباهها الى التقرير التحليلي وبوجه خاص الى عدد من القضايا . وكتب ممثل الأمين العام ما يلي في رسالته مرددا كلمات وكيل الأمين العام لشؤون حقوق الإنسان في الرسالة التي بلغ فيها بتعيين الولاية ومدتها:

"انني على ثقة من أنكم ستوافقون على أن حماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا واحدة من أخطر التحديات التي تواجه المجتمع الدولي في يومنا هذا والتي تمس مئات الآلاف من الأشخاص في افريقيا وآسيا واوروبا وامريكا اللاتينية . وهذه مشكلة لم تبدأ معالجتها إلا في الآونة الأخيرة ، ويمكن أن يُتوقع أن تساهم الدراسة التي طلبت لجنة حقوق الإنسان اجراءها مساهمة كبيرة في تحديد النهجين القانوني والسياسي اللذين ستعتمدهما الأمم المتحدة في هذا الصدد" .

١٤ - وكيما يتسنى الوفاء بالتزام الأمين العام بتقديم التقرير على النحو المنصوص عليه في القرار ، حُدد تاريخ ١٥ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٢ كتاريخ مستهدف لتلقي

الردود على الاستبيان . وكانت قد وردت وقت الكتابة - منتصف كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ - ردود من ١٦ حكومة هي: الارجنتين والاردن وارمينيا واستونيا وباكستان ورواندا وسويسرا والصين وغواتيمالا وقبرص وقيرغيزستان ومصر والنرويج والنمسا وهونغ كونغ والولايات المتحدة الأمريكية* . وفي اطار منظومة الأمم المتحدة ، وردت ردود من إدارة الشؤون الانسانية ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، وبرنامج الأغذية العالمي ، ومؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية ، ومنظمة العمل الدولية ، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ، ومنظمة الصحة العالمية ، والبنك الدولي ، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية . وورد أيضا رد من المنظمة الدولية للهجرة . وردت منظمة اقليمية واحدة هي معهد حقوق الإنسان للبلدان الامريكية . أما المنظمات غير الحكومية التي ردت ، فهي مؤسسة كاريتاس الدولية ، ولجنة الاصدقاء العالمية للتشاور ، واللجنة الكاثوليكية الدولية للهجرة ، والرابطة اليابانية لمساعدة تشيرنوبيل ، ولجنة المحامين من أجل حقوق الإنسان ، والفريق المعني بسياسة اللاجئين ، ولجنة اللاجئين بالولايات المتحدة ، والأمم والشعوب غير الممثلة ، ولجنة الكنائس للشؤون الدولية التابعة لمجلس الكنائس العالمي . وأرسلت لجنة الصليب الأحمر الدولية ردا هي الأخرى .

١٥ - وعلاوة على التماس الردود على الاستبيان ، أجرى الممثل مشاورات مع الأمين العام وكبار الموظفين في الأمم المتحدة ، ومع ممثلي سائر البعثات الدائمة في جنيف ، وممثلي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، والمنظمة الدولية للهجرة ولجنة الصليب الأحمر الدولية ومع عدد من المنظمات غير الحكومية ، بما في ذلك لجنة الأصدقاء العالمية للتشاور ، ولجنة الكنائس للشؤون الدولية التابعة لمجلس الكنائس العالمي ، والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة ، والاتحاد الدولي لرابطات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ، ومنظمة أطباء بلا حدود .

١٦ - وتشاور الممثل أيضا مع علماء قانونيين من برنامج حقوق الإنسان التابع لكلية الحقوق بجامعة هارفارد ، ومركز شل لحقوق الإنسان التابع لكلية الحقوق بجامعة ييل ، ومع خبراء من معهد بروكنغز والمجموعة المعنية بسياسة اللاجئين ، وقدم كلاهما دعما ثمينا ونظم أفرقة عاملة خاصة لاجراء مشاورات أخرى . واستفاد أيضا إلى حد كبير من المساهمة الموضوعية التي قدمها الموظفون في مركز حقوق الإنسان .

---

* ورد ردا كولومبيا وقطر بعد الموعد النهائي فلم يتم إدراجهما .

١٧ - ومن أجل إعطاء الدراسة بعدا عمليا ، قام ممثل الأمين العام بزيارات موقعية إلى عدد من البلدان المختارة التي تبدي اهتماما خاصا بالمشكلة أو التي تشتد أو يحتمل أن تشتد فيها بوجه خاص حدة التشرد الداخلي . وتشمل هذه البلدان ، بالترتيب ، يوغوسلافيا سابقا ، والاتحاد الروسي ، والصومال ، والسودان ، والسلفادور . وتمت زيارة يوغوسلافيا سابقاً وفقا للولاية الواردة في القرار ١٩٩٢/دإ-١/١ المؤرخ في ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٢ الذي عينت فيه لجنة حقوق الإنسان مقررا خاصا معنيا بحالة حقوق الإنسان في يوغوسلافيا سابقا ودعت فيه "الآليات القائمة" ، اللجنة ، بما في ذلك ممثل الأمين العام المعني بمسألة المشردين داخليا ، إلى التعاون مع المقرر الخاص ومساعدته ومرافقته إلى يوغوسلافيا سابقا ، إذا ما طلب ذلك . ونشأت المبادرة بزيارة الاتحاد الروسي من المشاورات التي أجريت مع ممثل هذه الحكومة لدى اللجنة وأكدت الطابع العالمي لمشكلة التشرد . أما الصومال والسودان ، فهما بلدان يعانيان من مشاكل تشرد خطيرة ، في حين أن السلفادور ، التي كانت حكومتها قد تعاونت مع الأمم المتحدة في إقرار السلم وتوطيده واعادة البناء ، بلد تتوافر فيه امكانيات لالتماس حلول لمشاكل التشرد .

١٨ - وينبغي التشديد على أن الغرض من هذه الزيارات لم يكن رصد الأوضاع في هذه البلدان وتقديم تقارير عنها ، وإنما كان بالأحرى تبادل الآراء مع السلطات الحكومية بشأن الولاية والقضايا التي ينطوي عليها الأمر والاضطلاع على مشاكل التشرد الداخلي من أرضية الواقع بوصفها أزمة عامة تخص العالم أجمع .

١٩ - وأجريت مشاورات مكثفة في البلدان التي تمت زيارتها مع القيادات الوطنية ، والمنظمات غير الحكومية المحلية ، وأعضاء جماعات المشردين داخليا وجماعات الأقليات ، ومع ممثلي هيئات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية ، وبالطبع مع الأعداد الضخمة من المشردين في المخيمات أو المساكن القائمة حول المراكز الحضرية أو في المستوطنات الريفية .

جيم - التصورات المتعلقة بالولاية

٢٠ - واجه ممثل الأمين العام لدى اضطلاعه بولايته عددا من المشاكل التي أظهرت الثغرات الموجودة في منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالمسؤولية عن المشردين داخليا ، وبالتالي ، أهمية مبادرة اللجنة في هذا المجال . ومن بين هذه المشاكل نطاق الولاية ، والنماذج البديلة التي يمكن للجنة أن تختار من بينها آلية لعملها في المستقبل في هذا المجال ، والحاجة إلى نهج شامل ومتعدد الأوجه للتصدي لمشاكل المشردين داخليا .

٢١ - فقد افترض الكثير من الردود أن الولاية تغطي جميع جوانب مشاكل المشردين داخليا ، والآلية المؤسسية لحمايتهم ومساعدتهم داخل اطار منظومة الامم المتحدة . وركّز بعض الردود على نوع الآلية التي يمكن أن تكون أكثر ملاءمة للجنة حقوق الإنسان ، بينما ناقشت ردود أخرى المشكلة الاوسع نطاقا المتمثلة في الافتقار إلى ولاية شاملة بشأن المشردين داخليا داخل منظومة الامم المتحدة ، واقترحت وسائل علاج تتراوح بين انشاء مؤسسة جديدة لحماية المشردين داخليا على غرار مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين ، وتوسيع ولايتي مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين وإدارة الشؤون الانسانية لتغطيا المشردين داخليا .

٢٢ - وعلم ممثل الامين العام ، لدى تشاوره مع الامانة بشأن هذه القضية ، أن الدراسة تستهدف التركيز على ما يمكن فعله داخل اطار اجراءات اللجنة وآلياتها الخاصة لزيادة حماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا . ومن ثم فإن أية آراء تقضي باتخاذ الامم المتحدة اجراءات تتعدى هذا الاطار يمكن أن تكون إسهامات فرعية مفيدة لهذه الدراسة ولكنها إسهامات لا يمكن أن تعتبرها اللجنة أساسا لما يمكن اتخاذه من اجراءات بشأن هذه المسألة .

٢٣ - وعليه ، أعدت الترتيبات المقترحة في هذه الدراسة ، أساسا ، إن لم يكن بالكامل ، داخل اطار لجنة حقوق الإنسان ، لا في ضوء احتمالات وتوقعات عدد من الردود الأكثر طموحا . ويؤمل مع ذلك أن تتيح الخطوط العريضة للترتيبات المؤسسية الواردة في التقرير أساسا للتفكير أو حتى للعمل على أساس تدابير يمكنها أن تواجه بمزيد من الفعالية التحدي الأوسع نطاقا الذي تنطوي عليه حماية المشردين داخليا . ويجب أن يكون النهج العملي في هذه الأثناء هو الاعتماد على الترتيبات المؤسسية القائمة وحفز التوعية والمساهمة بنشاط أكبر بالموارد البشرية والمادية في سبيل وضع نظام فعال لتوفير المساعدة والحماية الدولية للمشردين داخليا .

ثانيا - استعراض عام لمسألة التشرد الداخلي

٢٤ - لقد عكس التقرير التحليلي للأمين العام ، بوضوح ، خطورة مشكلة التشرد الداخلي ومدى انتشارها . وبما أن هذه الدراسة هي أساسا متابعة لذلك التقرير ، فلا تدعو الحاجة إلى تكرار ما أورده التقرير من أدلة حول حجم التشرد الداخلي . وقد يكون من المفيد مع ذلك ، لتوضيح آفاق المشكلة ، تقديم استعراض عام وجيز يلقي الضوء على أسباب التشرد الداخلي وآثاره والمعايير اللازمة لتعيين الأشخاص المتضررين .

ألف - الأسباب والآثار

٢٥ - عيّن التقرير التحليلي الذي أعده الأمين العام عن المشردين داخليا ستة أسباب للتشرد هي: النزاع المسلح والصراع الداخلي ، واعادة التوطين القسرية ، والعنف الطائفي ، والكوارث الطبيعية ، والكوارث البيئية ، والانتهاكات المنتظمة لحقوق الإنسان . والمعلومات التي تلقاها ممثل الأمين العام تنزع إلى تأكيد هذه الأسباب .

٢٦ - والنزاع المسلح ، مع ما يسفر عنه من انتهاكات لحقوق الإنسان ، هو أكثر أسباب التشرد الداخلي انتشارا على الاطلاق . وإن ردود مصر ، ورواندا ، وإدارة الشؤون الانسانية ، وبرنامج الأغذية العالمي ، ولجنة الصليب الأحمر الدولية ، ومعهد حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية ، وعدة منظمات غير حكومية أفادت جميعها بأن النزاع المسلح هو الذي يسبق حدوث التشرد . وترحيل الجماهير يتم في أغلب الأحيان لكون الجماعات تسعى إلى الهرب من الخطر المادي والبحث عن الأمن ومصادر البقاء الموثوقة . على أن التشرد يحدث أحيانا نتيجة سياسات استراتيجية أو تكتيكية تنتهجها أطراف النزاع المسلح .

٢٧ - ويفيد تقرير قدمه الفريق المعني بسياسة اللاجئين بأن الحرب الأهلية هي أكثر أسباب التشرد الداخلي انتشارا في افريقيا حيث قدّر عدد المشردين داخليا بـ ١٥ مليون شخص . ومن أسباب التشرد الأخرى "اضطراب النظام المدني ، والصراع الإثني ، وإعادة التوطين القسرية والتسريح" . ومن بين الانتهاكات الجسيمة التي تحدث لحقوق الإنسان تجويع السكان المدنيين عمدا ، والسخرة ، والتجنيد الاجباري في جيش الحكومة أو جيش المتمردين ، والقتل بأسلحة عالية الكثافة والألغام البرية . وفي حالة إعادة التوطين القسرية ، يشير تقرير المجموعة المعنية بسياسة اللاجئين إلى أنه بينما "تحدث في الحروب الأهلية بعض حالات إعادة التوطين القسرية كوسيلة من وسائل تهدئة المناطق التي يمكن أن تنحاز خلاف ذلك لطرف أو آخر من أطراف النزاع" ، تحدث حالات إعادة توطين أخرى "عندما تسعى الحكومة إلى السيطرة على مجموعة من مجموعات الأقليات

أو على معارضة سياسية بإبعاد أعضائها عن موئلهم المعتاد" . وتسترعي المجموعة المعنية بسياسة اللاجئين الانتباه أيضا إلى كون التسريح يشكل سببا متزايدا من أسباب التشرد: "في الوقت الذي تُلتمس فيه حلول لمنازعات إقليمية وداخلية متزايدة العدد ، تشكل الحاجة إلى اعادة ادماج ما يمكن تعدادهم بمئات الآلاف من الأفراد العسكريين مأزقا رئيسيا . فكثير من هؤلاء الجنود المسرحين هم في الواقع مشردون داخليا بمعنى أنه قد لا تعود لديهم ديار يمكنهم العودة اليها" .

٢٨ - وهناك فئة أخرى من المشردين داخليا استرعى الفريق المعني بسياسة اللاجئين الانتباه إليها هي فئة اللاجئين العائدين الذين "لا يمكنهم الاندماج مرة أخرى في قراهم أو مدنهم السابقة" . ولوحظ في بعض الحالات أن سبب عودة اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية "ليس هو تحسن الأوضاع فيها وإنما تدهور الأوضاع في بلد اللجوء" . فكثيرا ما استحال بوجه خاص على اللاجئين الصوماليين والسودانيين الذين عادوا إلى بلدانهم في ظل هذه الظروف "العودة إلى جماعاتهم الأصلية بسبب استمرار القتال في هذه المناطق . وأصبحوا بذلك مشردين داخليا" .

٢٩ - وشددت عدة ردود ، كتلك التي وردت من إدارة الشؤون الانسانية ولجنة الصليب الأحمر الدولية ومعهد حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية على أن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الانساني سبب من أسباب التشرد . وذكر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية العنف الطائفي بوصفه سببا من أسباب التشرد الداخلي ، مثل الاضطرابات التي حدثت في السنغال وموريتانيا في عام ١٩٧٩ . وأشار الأردن وقبرص ومصر في ردودها إلى أنه ينبغي الاعتراف أيضا بأن العدوان الأجنبي أو احتلال جزء من الأراضي الوطنية يشكل سببا من أسباب التشرد الداخلي . وصرحت هذه البلدان أيضا ، إلى جانب النرويج وإدارة الشؤون الانسانية ومعهد حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية ، بأن الكوارث الطبيعية سبب آخر من أسباب التشرد . واسترعى تقرير معهد حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية الانتباه إلى أن التشرد يمكن أن ينشأ عن أنشطة تجار المخدرات (كما في كولومبيا) وعن جماعات مسلحة غير حكومية (كما في بيرو) . ووردت مع ذلك معلومات بسيطة عن سبب التشرد الناتج عن عوامل مثل الكوارث النووية أو الكيميائية . ومن جهة أخرى ، استرعت "الرابطة اليابانية لمساعدة تشرنوبيل" الانتباه إلى الحاجة إلى إعادة توطين ضحايا الكارثة النووية حول العالم .

٣٠ - وناقش التقرير التحليلي آثار التشرد الداخلي من حيث المساس بحقوق الإنسان . ومن بين هذه الحقوق الحق في الغذاء ، والحق في المأوى وظروف معيشية ملائمة ، والحق في الرعاية الصحية ، والحق في الحياة والسلامة الشخصية ، والحق في العمل وفي أجر ملائم ، وحرية الإقامة والتنقل ، ووحدة الأسرة ، والحق في التعليم ، والشخصية القانونية ، وحرية الفكر وتكوين الجمعيات والتعبير والتجمع . وتميل المعلومات

التي تلقاها ممثل الامين العام من الحكومات والهيئات الحكومية الدولية والاقليمية ، وفي مجرى الزيارات التي قام بها إلى عدة بلدان ، إلى تأكيد التحليل الوارد في التقرير التحليلي بشأن آثار التشرد .

٣١ - والدراسات القطرية التي يحتوي عليها تقرير معهد حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية تلقي الضوء أيضا على أهمية تنظيم المشردين للحفاظ على تلاحم جماعاتهم ومجموعاتهم الإثنية وقدرتهم على العيش ، وتشجيعهم على المساعدة الذاتية لتلبية احتياجاتهم المادية وتيسير سبل اطلاع السلطات المختصة على احتياجاتهم ومشاكلهم . ومن جهة أخرى ، يشير تقرير المعهد أيضا إلى أن تعيين الشخص بأنه مشرد يحمل على الافتراض في بعض البلدان بأنه "مخرب" ، أو ، في الحالات التي يكون فيها سبب التشرد ناتجا عن مقاومة جماعات مسلحة للحكومة ، بأنه "خائن" أو "مخبر" .

٣٢ - وما ينبغي ملاحظته بوجه عام هو الصلة الوثيقة بين أسباب وآثار التشرد ، ومضاعفاته من حيث ما يوجده من حاجات ومن حيث استجابة الحكومات المعنية . ففي الحالات التي تكون فيها أسباب التشرد طبيعية ، ينشأ على الأرجح توافق وطني في الآراء لتوفير الحماية والمساعدة ، وغالبا ما تتحمل الحكومة المسؤولية بمساعدة المجتمع الدولي . أما في الحالات التي يكون فيها البلد منقسما والسكان المتضررون مستلبين أو معزولين ، فقد لا تكترث الحكومة بتوفير الحماية والمساعدة ، بل وقد تعارض تقديمهما . على أن أخطر الحالات على الإطلاق هي تلك التي تنشأ من المنازعات التي يقع فيها المشردون على الأرجح في ثغرة ما تنشئه انقسامات النزاع المسلح من مسؤوليات أو يكونون فيها ضحايا طرف أو آخر من أطراف النزاع . وحماية ومساعدة المجتمع الدولي تكون مطلوبة غالبا بإلحاح في ظروف النزاع المسلح بوجه خاص ، رغم صعوبة توفيرها في أغلب الأحيان .

باء - تحديد المشردين داخليا

٣٣ - أشارت الحاجة إلى تحديد السكان المتضررين بالتشرد الداخلي قضية التعريف . على أن المشكلة ليست مشكلة تعريف قانوني بقدر ما هي ارساء معايير عملية لمعرفة من يحق له الحصول على المساعدة والحماية . وتعريف المشردين داخليا بالاشارة إلى الأسباب والآثار يساعد على تحديد نطاق السكان المستهدفين وزيادة التركيز عليهم . على أن أي تعريف للمفهوم قد يكون إما ضيقا أو واسعا أكثر من اللزوم ، مع ما يترتب على ذلك من احتمال استبعاد من هم في حاجة إلى الحماية والمساعدة ، أو من اتساع فئة المحتاجين على نحو يصعب معه ادارتها . ولا بد من ايجاد تعريف متوازن .

٣٤ - وبالاشارة إلى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧٨/١٩٩٠ ، يستخدم التقرير التحليلي الذي أعده الأمين العام عبارة "المشردين داخليا" بمعنى "الأشخاص الذين اجبروا على الهروب بأعداد كبيرة من منازلهم على نحو مفاجئ أو غير متوقع ، نتيجة لنزاع مسلح أو صراع داخلي أو انتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان أو لكوارث طبيعية أو من صنع الانسان ؛ والذين هم داخل أراضي بلدهم ذاته" (الفقرة ١٧) . والردود التي وردت لأغراض هذه الدراسة تؤكد التعريف الذي قدمه التقرير التحليلي وتضيف اليه عوامل أخرى تعكس وجهات نظر مختلفة . فقد أشار الأردن إلى أنه يوافق على التعريف العملي الذي اقترحه التقرير التحليلي . وصرحت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأن التعريف "نقطة بداية طيبة للنظر في مشكلة المشردين داخليا" . وأقرت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة التعريف ولكنها أضافت أن "التطورات الحديثة في البلقان وأوروبا الشرقية ... مع قيام دول حديثة الاستقلال لديها مطالب إقليمية متنازع عليها بين المجموعات الإثنية ، قد تستدعي ادخال بعض التعديلات الطفيفة عليه" .

٣٥ - وأفادت عدة منظمات بأن التعريف الوارد في التقرير التحليلي أضيق من اللازم ولا يغطي أشخاصا أو مجموعات معينة من الأشخاص ممن هم في حاجة إلى الحماية . فاحتجت الولايات المتحدة مثلا على الشرط الكمي ، ولاحظت أن التعريف المقترح في التقرير التحليلي "يمكن أن يفسر على نحو يُستبعد معه أشخاص مشردون داخليا بأعداد صغيرة بل وحتى أفراد مشردون داخليا . ولئن كانت الدراسة الأولية يمكن أن تركز على مجموعات كبيرة معينة من المشردين ، فلا نود أن يغرب عن البال أن مجموعات صغيرة و/أو أفرادا قد يعانون أيضا من التشرد" . واحتجت المنظمة الدولية للهجرة هي الأخرى على استبعاد الأعداد الصغيرة من الأفراد من التعريف العملي ، خاصة وأن الحقوق المعرضة للمساس هي أساسا حقوق أفراد . وأشارت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى أن الاشتراط بأن تكون "الأعداد الكبيرة" معيارا "يمكن أن ينطوي على تقدير غير موضوعي ويسفر عن الافتقار إلى قدر معين من الدقة" . وأفادت بأن تعريف اللاجئ لا يتضمن مثل هذا الشرط .

٣٦ - وأكد برنامج الأغذية العالمي أيضا أن تعريف المشردين داخليا الوارد في التقرير التحليلي "يبدو تقييديا أكثر من اللازم وغير ملائم . ونرى أنه ينبغي إلغاء عبارة 'على نحو مفاجئ وغير متوقع' ، والاستعاضة عن كلمة 'الهروب' بكلمة 'مغادرة' وحذف عبارة 'بأعداد كبيرة' ... ومع أن تعريف 'العدد الكبير' يمكن أن ينطبق على حالة حرب ، ترى منظمة الأغذية والزراعة (وبرنامج الأغذية العالمي هو ذراعها التنفيذي) أن التعريف يجب أن يشمل الآلاف العديدة من الأشخاص المبعدين والمشردين" . ويصر برنامج الأغذية العالمي على وجوب النظر إلى جميع مشاكل التشرد على أساس كل حالة على حدة بصرف النظر عن حجمها (الذي لا يمكن معرفته إلى أن يتم تقييمه) وذلك بغرض توفير المساعدة الملائمة .

٣٧ - وأفادت لجنة الصليب الأحمر الدولية في ردها بأن التعريف الوارد في التقرير التحليلي "عام أكثر من اللازم ليكون بمثابة أساس لصك محدد" . ويبدو أن ما يثير قلق لجنة الصليب الأحمر الدولية هو عدم استصواب التمييز بين السكان المدنيين المشردين بفعل النزاع المسلح والسكان المدنيين غير المشردين والمتماثلة احتياجاتهم مع ذلك مع السكان الآخرين .

٣٨ - واقترح عدد من المنظمات غير الحكومية تعريفا يعتبر المشردين داخليا بمثابة "لاجئين داخليين" . واقترحت لجنة الأصدقاء العالمية للتشاور ، وهي واحدة من المنظمات غير الحكومية التي كانت الرائدة في إدراج قضية المشردين في جدول الأعمال الدولي ، التعريف التالي: "أشخاص أجبروا على الفرار من منازلهم ولم يعبروا حدودا دولية" .

٣٩ - واقترح معهد حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية استخدام التعريف الذي اعتمده المؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى لعام ١٩٨٩ والذي أفاد بأنه ينبغي فهم وضع المشردين داخليا بأنه وضع أشخاص في حالة شبيهة بحالة اللاجئين داخل حدود بلدانهم . وتعريف المؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى هو أن "المشردين أشخاص أجبروا على ترك منازلهم أو التخلي عن أنشطتهم الاقتصادية العادية لأن حياتهم وأمنهم أو حريتهم قد أصبحت مهددة بفعل العنف المعمم ، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والنزاع الجاري أو غير ذلك من الظروف التي أسفرت أو تسفر عن اضطراب النظام العام بشدة ، ولكنهم بقوا مع ذلك داخل حدود بلدانهم" . ويستند هذا التعريف ، أساسا ، إلى التعريف الواسع للاجئ المنصوص عليه في إعلان كرتاخينا المتعلق باللاجئين لعام ١٩٨٤ ، لا إلى التعريف الضيق للاجئ الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين ، الذي يقضي بأن يكون شرط الهرب من البلد "هو خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب الرأي السياسي" .

٤٠ - وتتبنى لجنة المحامين من أجل حقوق الإنسان موقفا مماثلا باقتراح مفهوم شامل لـ "الأشخاص المطرودين" . وتشمل هذه العبارة أربع فئات: فئة "اللاجئين الدوليين" التي تضم أولئك الذين يفون بتعاريف اتفاقية عام ١٩٥١ ؛ وفئة "المهاجرين القسريين الدوليين" التي تضم "أولئك الذين يفون بالتعريف الأوسع المستخدم في اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية وإعلان كرتاخينا" ؛ وفئة "اللاجئين الداخليين" التي تضم أولئك الذين لديهم سبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد لأي من الأسباب المدرجة في اتفاقية عام ١٩٥١ والذين بقوا مع ذلك داخل حدود أراضي بلدانهم ؛ وفئة "المهاجرين القسريين الداخليين" التي تشمل أولئك الذين فروا للأسباب التي تعترف بها منظمة الوحدة الأفريقية وإعلان كرتاخينا والذين بقوا مع ذلك داخل حدود أراضي بلدانهم .

٤١ - وطرحت المنظمة الدولية للهجرة كذلك فكرة تعريف المشكلة من حيث أنها تتعلق بالمشردين بوجه عام بدلا من قصرها على المشردين "داخليا" . وهذا من شأنه أن يجنب خطر اعتماد تعريف جديد يعطي بالفعل المجتمع الدولي اختصاصا ومسؤولية عن فئة ثانية من الأشخاص (إضافة إلى اللاجئين) ولكنه لا يشمل أولئك الذين هم في ظروف مماثلة وليسوا مع ذلك لاجئين ولا مشردين داخليا . فتعريف المشكلة من حيث أنها تتعلق "بالمشردين" إنما يترك الباب مفتوحا للتصدي لمحنة المشردين خارجيا الذين لا يفوا بشرط التعريف التقليدي للاجئ . ومن شأن هذا التعريف أن يكفل انطباق مفهوم المشردين أو العائدين على اللاجئين السابقين الذين عادوا إلى بلدانهم لا إلى مكان نشأتهم ، وظلوا بذلك مشردين .

٤٢ - وأفادت منظمة الصحة العالمية أيضا في ردها بأن التعريف ليس واسعا بالقدر الكافي ودعت إلى الاعتراف بأولئك الذين يهربون من منازلهم بسبب الفقر المدقع ، وتدهور البيئة ، أو بسبب المشاكل الاجتماعية مثل التوترات الإثنية أو العرقية . وصرحت منظمة الصحة العالمية بأن "أسباب التشرد الأصلية هي أولا أسباب اجتماعية - اقتصادية ، أي أنها فشل عملية التنمية الشاملة الذي أسفر عن عدم مساواة توزيع الثروة بين البلدان وداخلها على السواء" . ومع أن منظمة الصحة العالمية تشير في بيانها إلى جانب هام من جوانب التشرد ، فإن إدراج جميع الأشخاص الذين هاجروا بسبب مشاكل اجتماعية - اقتصادية في مفهوم المشردين داخليا لن يكون ذا فائدة . إذ أن إعادة إنعاش عملية التنمية الشاملة إنما هي مسؤولية تقع على عاتق منظومة الأمم المتحدة وتتجاوز بكثير ولاية هذه الدراسة .

٤٣ - وأشارت جهات أخرى في ردها إلى العلاقة بين مشكلة التخلف الأوسع نطاقا ومشكلة المشردين داخليا المحددة ، دون أن تدعو إلى إدراج جميع المتضررين بالفقر وتفاوت التنمية أو تدهور البيئة في مفهوم المشردين داخليا . وكان هذا أساسا رأي سلطات السلفادور في المناقشات التي أجرتها مع ممثل الأمين العام .

٤٤ - وتؤيد إدارة الشؤون الإنسانية هذا الرأي إلى حد ما وتشدد على مفهوم الاحتياجات ولكن ليس بالنطاق الذي تدعو إليه منظمة الصحة العالمية . وبعد أن صرحت إدارة الشؤون الإنسانية بأنها تعتبر مفهوم المشردين داخليا الوارد في التقرير التحليلي مفهوما ملائما في الوقت الحاضر ، جاء ردها مقتبسا رأي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، الذي مفاده "أن لا معنى لأن تقدم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الإغاثة والحماية لفئة من المعانين ، هم اللاجئون بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ ، وأن تتجاهل بؤس المتضررين الآخرين" . واقترحت إدارة الشؤون الإنسانية تعريف المسألة على أساس الاحتياجات وذكرت

"أن ما يهم هو أن يتسع نطاق الأشخاص المستهدفين ممن هم في حاجة إلى مساعدة ليشمل المشردين داخليا وجميع فئات المعانين الذين لم تلبَّ احتياجاتهم على الأرجح من جانب سلطات بلدانهم ، والذين سيعتمدون من ثم على المجتمع الدولي للحصول على الإغاثة والحماية . والمسألة الرئيسية ، فيما يتعلق بمنظمات الإغاثة الإنسانية ، ليست الفئة التي يصنف فيها الأفراد وإنما ما إذا كان الأفراد المعنيون في حاجة إلى مساعدة إنسانية مبنية على تقييم موضوعي للمعايير القائمة" .

٤٥ - وما تشدد عليه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هو الأشخاص الذين هم في حاجة إلى الحماية . وتشير إلى أن اختصاصها بشؤون اللاجئين "قائم على أساس تشرد هؤلاء الأشخاص المقترن بحاجتهم إلى الحماية" . وتتبع نفس المنطق فيما تضطلع به من "أنشطة لصالح المشردين داخل حدود بلدانهم لأسباب شبيهة بأسباب تشرد اللاجئين" . "وافتقار المشردين داخليا إلى الحماية من بلدانهم إنما هو الجانب الرئيسي الذي يثير قلق المجتمع الدولي بشأنهم" . وتشير إلى أن تعريف اللاجئ "لا يشمل المشردين من ديارهم بسبب المجاعات أو الكوارث الطبيعية" .

٤٦ - وتجدر الإشارة إلى عدة آراء أخرى أبديت في الردود التي وصلت إلى ممثل الأمين العام بشأن مشكلة التعريف . فترى مصر تعريف المشردين داخليا بأنهم

"مجموعة أشخاص يقيمون بشكل دائم أو معتاد في مواقع معينة ويضطرون فجأة ، لظروف سياسية أو ظروف طبيعية أخرى لا يمكن توقعها أو تفاديها ، إلى مغادرة محل إقامتهم الأصلية جماعة ، دون سابق إعداد ، والفرار إلى موقع آخر داخل بلدانهم لم تهيأ فيه الاستعدادات اللازمة لضمان تمتعهم بحد أدنى من مستوى المعيشة" .

ويراعي هذا التعريف بوجه خاص وجود ظروف معيشية دون المستوى أو افتقار المنطقة التي يهرب إليها المشردون إلى الاستعدادات اللازمة . لذلك ، ينبغي الاهتمام بالحالات التي تكون حقوق المشردين معرضة فيها للخطر إما بسبب عدم كفاية الظروف المعيشية أو بسبب التمييز أو القمع أو بسبب هذه العوامل مجتمعة .

٤٧ - واقترحت قبرص ضرورة إضافة عنصر عدم التمكن من العودة إلى التعريف . وهذا يفيد بأن الجهود يجب أن تركز على الأشخاص الذين شردوا ولا يمكنهم العودة إن لم يكن إلى ديارهم بالمعنى الضيق فإلى مكان أو منطقة نشأتهم . وأيدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشدة أيضا الحق في البقاء أو في العودة إلى الديار .

٤٨ - والرغبة في العودة هي لب الاستنتاجات التي توصل إليها الممثل في السودان حيث عاد عدد من الأشخاص إلى المنطقة التي نشأوا فيها وذلك بالرغم من خطر انعدام

الأمن في منطقة النزاع المجاورة وبدوا أكثر تكيفا من أولئك الذين ظلوا في المخيمات حول العاصمة . ويفسر ذلك أيضا قرار العديد من الفلاحين السلفادوريين بالعودة إلى قراهم رغم استمرار تأجج الحرب في هذه المناطق .

٤٩ - وهذه الاهتمامات وثيقة الصلة بحماية المشردين ومساعدتهم ، سواء وردوا في تعريف التشرد أو لم يردوا فيه . وهي تبرز حقيقة مفادها أن ضحايا التشرد ليسوا هم فقط من أجبروا على النزوح وإنما هم كذلك السكان الأصليون الذين قد يعانون من الحرمان والذين تأثر تشكيلهم الديموغرافي واستقلالهم الثقافي والحقوق الأخرى تأثرا سلبيا بوفود الدخلاء . ولا شك أن هناك تداخلاً متفاوت الدرجات بين فئة المشردين داخليا والفئات الأخرى التي يعترف بها القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الإنساني مثل المدنيين المتضررين بفعل المنازعات المسلحة والسكان المعرضين لخطر المجاعات . وبما أن مجموعات المشردين داخليا تتقاسم مع ذلك مشاكل وخصائص معينة ، فإنه ليس من الملائم فحسب بل من الملح أيضا التركيز على حقوق واحتياجات ملايين الأشخاص الذين يندرجون في أرجاء العالم في هذه الفئة المحددة .

٥٠ - ولعل القضية الأهم تتمثل في معرفة ما إذا كانت جهود دراسة هذه الظاهرة والجهود اللاحقة لحماية حقوق المشردين داخليا يجب أن تنصب حصرا على الأشخاص الذين تركوا ديارهم لنفس الأسباب التي دعت اللاجئين الى تركها وبقوا مع ذلك في بلدانهم ، أو ما إذا كان يجب أن تمتد لتشمل المهاجرين الذين أجبروا على ترك ديارهم لأسباب أخرى . وهناك حجج كثيرة مؤيدة للرأي القائل بأن التعريف العملي للمشردين داخليا يجب أن يركز على الذين يمكن اعتبارهم لاجئين فيما لو كانوا قد تركوا بلادهم . وهذه الفئة من المشردين داخليا تشمل أولئك الذين تركوا ديارهم بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق ، أو الدين ، أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي ، والذين أجبروا ، وفقا لإعلان كرتاخينا (ولما هو منصوص عليه أيضا في اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية الصادرة في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٦٩ والناظمة لجوانب معينة من مشاكل اللاجئين في افريقيا) على الهجرة "لأن حياتهم وسلامتهم أو حريتهم كانت مهددة بفعل العنف المعمم ، والعدوان الأجنبي ، والمنازعات الداخلية ، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو بفعل ظروف أدت إلى اضطراب النظام العام بشدة" .

٥١ - وتشرد أعداد كبيرة من الأشخاص نتيجة للكوارث الطبيعية أو للكوارث التي يسببها الإنسان مثل الفيضانات ، والانفجارات البركانية ، والهزات الأرضية ، والحوادث النووية أو الكيميائية ، قد يسفر عن معاناة السكان من نفس المشاكل التي يعاني منها أولئك الذين يجبرون على ترك ديارهم بسبب الحرب ، والاضطهاد ، والعنف المعمم وما شابه ذلك من أسباب تؤدي إلى الهجرة المفاجئة والواسعة النطاق . وهناك أوجه

تمييز هامة أيضا ، ألا وهي أن هؤلاء الأفراد يجب ألا يعانوا من التمييز في معظم الحالات ، كما أنه ليس هناك مسبقا أي سبب يدعو إلى الافتراض بأن السلطات لن تكون على استعداد لاحترام حقوقهم وتوفير المساعدة اللازمة لهم في حدود مواردها المتاحة أو بمساهمة من المجتمع الدولي . على أنه كانت هناك حالات تشرد واسعة النطاق مثبتة بوثائق نتجت عن اجتماع الأسباب الطبيعية بالأسباب العرقية والاجتماعية أو السياسية وحدثت فيها انتهاكات خطيرة وواسعة النطاق لحقوق الإنسان . ولهذه الأسباب ، يفضل إدراج فئة التشرد المعينة هذه داخل نطاق الولاية المتعلقة بالمشردين إلى أن تتاح معلومات إضافية ربما تقتضي انتهاج نهج مختلف .

٥٢ - وينبغي تنسيق مهمة صياغة تعريف ملائم لهذا المفهوم مع عمل اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات الذي يتناول مسألة "نقل السكان" . وكانت اللجنة الفرعية قد قررت ، بالقرار ١٧/١٩٩٠ ، أن تدرج مسألة أبعاد حقوق الإنسان التي ينطوي عليها نقل السكان في برنامج عملها المقبل ، وعينت في القرار ٣٨/١٩٩٣ مقررين خاصين لإعداد دراسة تمهيدية بشأن هذه المسألة . ومع أن المقررين الخاصين لم يقدما بعد تعريفا عمليا ، فقد اقترحت بعض الوثائق التي قدمتها المنظمات غير الحكومية تعاريف لمسألة نقل السكان تميز بين هذا المفهوم ومفهوم التشرد . ولا بد ، مع تقدم عمل اللجنة الفرعية بشأن هذه القضية ، من كفالة تكامل وتنسيق جهود ممثل الأمين العام المعني بمسألة المشردين داخليا مع جهود المقررين الخاصين المعنيين بأبعاد حقوق الإنسان التي ينطوي عليها نقل السكان .

جيم - تعليقات ختامية

٥٣ - قد لا يستدعي الأمر حاليا ، في نظر ممثل الأمين العام ، التوصل إلى تعريف نهائي في هذه المرحلة . وإذا كان من المهم مناقشة قضايا التعريف ، فإن ذلك يجب ألا يوحي بأن الاتفاق على تعريف من شأنه أن يسفر ، في حد ذاته ، عن حل المشكلة الأساسية أو أن عدم وجود تعريف واحد يحول دون توفير المساعدة أو الحماية في الوقت الحاضر . وتحقيقا للأغراض الراهنة ، من المفيد الاكتفاء بتعيين السمات الرئيسية لتعريف عملي . إذ إن من شأن هذا التعريف أن يساعد الممثل في عمله وأن ييسر مهمة وضع المعايير . والتعريف الوارد في التقرير التحليلي يحقق هذا الغرض الأولي . ويمكن زيادة تفصيله وتشذيبه وتعديله في ضوء ما يرد من تعليقات وفي ضوء الخبرة المكتسبة . وعندما تتقرر الحاجة إلى إعداد معايير دولية بشأن المشردين داخليا بمزيد من الدقة ، سيقتضي الأمر صياغة التعريف الملائم بعناية ، بوصفه جزءا من عملية وضع المعايير .

٥٤ - وليس الغرض الأساسي من الاقتراحات الواردة في هذه الدراسة هو إنشاء فئات جديدة من الأفراد ممن لديهم حقوق خاصة ، وإنما هو مد أساليب الحماية المعترف بها

بالفعل بوصفها حقوقا لأشخاص في حالات معينة إلى أشخاص آخرين في حالات مماثلة ، ومن ثم تعزيز انتهاج نهج لحقوق الإنسان أكثر انسجاما واتساقا . وعلى سبيل الأولوية ، لا بد من التركيز على الحالات التي تتشرد فيها أعداد كبيرة من الأشخاص . وقد لا يكون ذلك في الواقع مجرد مسألة أولوية ، وإنما قضية تمس طابع المشكلة في حد ذاتها . وبعبارة أخرى ، قد تكون المعايير والمذاهب والاجراءات الدولية القائمة بشأن حقوق الإنسان مكيفة تماما مع حالات أفراد أو أعداد صغيرة من الأشخاص ممن أجبروا على ترك ديارهم ، ولكن غير مكيفة تماما مع قضايا تنشأ عن حالات تتسبب في فرار أعداد كبيرة من الأشخاص من جزء من بلدهم إلى جزء آخر فيه .

ثالثا - المعايير القانونية الدولية

٥٥ - وثمة خلاف لمعرفة ما اذا كانت الصكوك القانونية الدولية القائمة توفر حماية كافية للمشردين داخليا ، وما اذا كانت هناك حاجة الى مزيد من المعايير القانونية أو الى مجرد تنفيذ أفضل للقانون القائم . ويشرح التقرير التحليلي الذي أعده الأمين العام عن المشردين داخليا أن مشاكل المشردين داخليا صعبة وخاصة الى حد لا يمكن معالجتها ، على نحو واف ، بالقانون العام المطبق على حماية حقوق الإنسان وإنما ينبغي معالجتها على حدة . فالحماية الناشئة عن اتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والبروتوكولين الاضافيين الملحقين بها لا تتناول إلا الأشخاص المشردين بسبب النزاعات المسلحة ولا تنطبق إلا على الدول الأطراف المتعاقدة . ويرى بعض الفقهاء أن تجميع المعايير القائمة واعلانها من جديد على شكل مبادئ توجيهية أو مدونة سلوك أو اعلان لا يساعد على توضيح الحالة فحسب وإنما يوفر أيضا قوة قانونية ومعنوية اضافية ، لا سيما لاولئك الذين قد يدعون أنهم لم يكونو طرفا في الصكوك الأصلية .

٥٦ - ويمكن ادراج مناقشة المعايير والقوانين الدولية القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان للمشردين دوليا تحت ثلاثة عناوين: المصادر الرئيسية للقانون المنطبق ، والمجموعات المحددة للحقوق المضمونة بموجب القانون ، ومدى كفاية الحماية التي توفرها بالفعل هذه المعايير ، والقوانين والسبل التي قد تجعلها أكثر فعالية .

ألف - مبادئ القانون القائم

٥٧ - يمكن اعتبار قانون حقوق الإنسان والقانون الانساني المصدرين الرئيسيين لأنواع الحماية القائمة الخاصة بالمشردين داخليا وقد يشكل هذان القانونان أيضا ، بالاضافة الى قانون اللاجئين ، أساسا لقيام أنواع حماية أخرى . وعلى الرغم من أن مجموعة القوانين هذه متميزة من حيث المفهوم ، فقد أثر الواحد منها على الآخر وأغنت بعضها بعضا كما ساهمت في مجموعة عامة لقوانين يمكن تطبيقها على المشاكل التي يعاني منها المشردون داخليا .

١ - قانون حقوق الانسان

٥٨ - وعلى عكس قانون اللاجئين ، الذي لا يطبق عموما إلا عندما يعبر شخص الحدود ، أو القانون الانساني الذي يطبق في حالات النزاع المسلح ، فإن قانون حقوق الانسان يطالب بضمانات واسعة للحقوق الأساسية لجميع الكائنات البشرية . وتشكل الشرعة الدولية لحقوق الانسان ، التي تتألف من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهد الدولي

الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، المجموعة الأساسية لقانون حقوق الانسان التي تعترف بالكرامة والمساواة المتأصلتين في جميع الكائنات البشرية ، وتحدد معيارا مشتركا لإعمال حقوقها . وتضمن هذه الصكوك مجموعة من الحقوق التي يمكن تطبيقها على حالات مألوفة لدى المشردين داخليا ، بدءا من الحقوق المعروفة بالحقوق "السلبية" ، كالقاعدة التي تنص على أنه لا يجوز تعريض أحد للتعذيب أو لتدخل تعسفي في شؤون أسرته أو مسكنه أو حياته الخاصة ومرورا بالمادة ١٧ من الاعلان العالمي التي تنص على أنه لا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفا ، وانتهاءً بالحقوق "الايجابية" ، كالحق في مستوى معيشة مناسب وحق الشخص في الحرية والأمن على شخصه .

٥٩ - ويتوسع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري الملحق به في المبادئ الواردة في الاعلان العالمي وينص على إجراء لتقديم الشكاوى الرسمية وإجراء التحقيقات الرسمية . والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية هو المصدر الرئيسي للالتزامات التي تقضي باتخاذ خطوات ايجابية لضمان الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية تدريجيا لجميع الأشخاص . والحق في المأكل والملبس والمسكن والمعالجة الطبية هي من بين الحقوق المعلن عنها ، على وجه التخصيص ، بوصفها أساسا لمساعدة المشردين داخليا . والصكوك القانونية الدولية الأخرى ، كاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة ، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، وإعلان حقوق الطفل ، والعهد الدولي الخاص بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم ، تنص على أحكام توفر مجموعة واسعة من ضمانات حقوق الانسان في هذا الشأن .

٦٠ - وتنص صكوك حقوق الانسان الاقليمية ، بما فيها الميثاق الافريقي الخاص بحقوق الانسان والشعوب ، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية والاتفاقية الأمريكية الخاصة بحقوق الانسان ، على ضمانات مماثلة وفي بعض الحالات على ضمانات إضافية .

٦١ - وعلى الرغم من أن قانون حقوق الانسان يوفر أساسا لحماية المشردين داخليا ومساعدتهم ، فهو لا يعالج مباشرة ، بعض الحالات التي تؤثر على المشردين داخليا كالتشريد القسري والوصول إلى المساعدات الانسانية .

٢ - القانون الانساني

٦٢ - إن اتفاقيات جنيف الاربعة لعام ١٩٤٩ والبروتوكولين الاضافيين لعام ١٩٧٧ تؤكد من جديد المبدأ القائل بأنه ، في حالات النزاع المسلح ، يجب معاملة اولئك الذين لا يشتركون مباشرة في الاعمال العدائية معاملة انسانية . وتحظر المادة ٣ ، الواردة في جميع اتفاقيات جنيف الأربع ، حظرا باتا الاعتداء على الحياة والسلامة البدنية وأخذ الرهائن والاعتداء على الكرامة الشخصية في حالة قيام "نزاع مسلح ليس له طابع دولي في أراضي أحد الأطراف السامية المتعاقدة" ، وتؤكد اشتراط تطبيق الطرق القانونية وتفرض كذلك واجبا ايجابيا يقضي بتوفير العناية الطبية للمرضى والجرحى ويعتبر تطبيق المادة ٣ واجبا مطلقا منوطا "بكل طرف في النزاع" ولا يقوم على أساس المعاملة بالمثل .

٦٣ - كما يسري البروتوكول الثاني الملحق باتفاقيات جنيف (١٩٧٧) على المنازعات الداخلية التي تشترك فيها "مجموعات مسلحة منظمة ... تحت قيادة مسؤولة" التي تمارس السيطرة على اقليم (المادة ١) . وتعترف الفقرة ١ من المادة ١٧ بالحاجة بالذات الى حماية المشردين داخليا بسبب النزاعات الأهلية فتنص على أنه "لا يجوز الأمر بترحيل سكان مدنيين لأسباب تتصل بالنزاع ، ما لم يتطلب ذلك أمن الاشخاص المدنيين المعنيين أو لأسباب عسكرية ملحة . وإذا ما اقتضت الظروف إجراء مثل هذا الترحيل ، يجب اتخاذ كافة الاجراءات الممكنة لاستقبال السكان المدنيين في ظروف مرضية من حيث المأوى والأوضاع الصحية الوقائية والعلاجية والسلامة والتغذية . وتنص الفقرة ٢ من المادة ذاتها على أنه "لا يجوز إرغام الأفراد المدنيين على النزوح عن أراضيهم لأسباب تتصل بالنزاع" . ويضيف البروتوكول الثاني العقوبة الجماعية ، الارهاب ، والاغتصاب ، والدعارة القسرية والرق والنهب ، والتهديد بارتكاب أي منها ، إلى لائحة الأعمال المحظورة .

٦٤ - وتمنح اتفاقيات جنيف مركزا خاصا للجنة الصليب الأحمر الدولية التي أوكلت اليها ، بموجب النظام الأساسي للصليب الأحمر الدولي وحركة الهلال الأحمر ، حماية ضحايا النزاعات المسلحة وتقديم المساعدة لهم ، على النحو المنصوص عليه في القانون الانساني .

٦٥ - غير أن المعايير الدولية القائمة الخاصة على وجه التحديد بحقوق المشردين داخليا المنصوص عليها في القانون الانساني تخضع لقيود . فعلى الرغم من أن المادة ١٧ من البروتوكول الثاني الملحق باتفاقيات جنيف تعتبر حكما مفيدا ، فهي لا تسري إلا على المشردين بسبب النزاع المسلح وعلى الدول الأطراف في البروتوكول الاضافي

الثاني . ويضاف الى ذلك أن التبرير الأمني للتشريد مؤول تأويلا واسعا . ويبدو أيضا أن المادة لا تغطي الحالات التي يرحل فيها السكان عن أراضيهم بسبب تغشي العنف والخوف - لا بسبب تلقيهم أوامر بالرحيل أو ارغامهم بوسيلة أخرى على الرحيل - وهي حالة المشردين داخليا في معظم الأحيان .

٢ - قانون اللاجئين

٦٦ - وهناك نقاط مشتركة كثيرة بين المشردين داخليا واللاجئين ؛ والفارق الحاسم بينهما ، هو أن المشرد داخليا يصبح في بعض الحالات يصبح لاجئا ما ان يعبر حدودا دولية . وفي حين يرى البعض أن هذا التمييز هو تمييز تعسفي يحد من قابلية تطبيق قانون اللاجئين على المشردين داخليا ، فان له آثارا كبيرة ، إذ أن وجود الشخص المشرد في بلد غير بلده يعني ضمنا وجود نظام حمائي مستقر ، يوفر للشخص الحقوق المعترف بها في القانون الدولي . وبشكل خاص ، يعتبر عبور الحدود حيويا بالنسبة لمفهوم "عدم الرد" والحق في عدم العودة الذي يعتبر أساس حماية اللاجئ . وبالنسبة للمشردين داخليا قد يكون الحق في طلب اللجوء من أهم الحقوق الناشئة عن قانون اللاجئين . ففي بلدان كالعراق ويوغوسلافيا سابقا ، انشئت مؤخرا "مناطق ملاذ آمنة" لحماية المشردين داخليا . ومن المهم ألا تستخدم هذه المناطق على نحو يحول دون ممارسة الأشخاص لحقوقهم في ترك البلد وطلب اللجوء .

٦٧ - وعلى الرغم من عدم وجود تعريف جديد رسمي لمصطلح "لاجئ" فيما يتعلق بتحديد واجبات الدولة بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ ، فقد تم توسيع اختصاص مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بحيث يشمل حالة المشردين على نحو يختلف عما حددته الاتفاقية . وفي بعض الحالات أصبحت ولاية المفوضية تغطي الأشخاص الذين شردوا لأسباب غير الخوف المبرر من التعرض الى الاضطهاد بناء على الأسباب المحددة في الاتفاقية ، بل حتى أولئك الذين لم يعبروا الحدود الوطنية .

٦٨ - وتقدم صكوك اقليمية ، كاتفاقية منظمة الوحدة الافريقية واعلان كرتاخينا ، اعتبارات جديدة توسع تعريف مصطلح "لاجئ" إذ تأخذ في الحسبان أسبابا أخرى للترحيل كالاعتداء الخارجي ، أو الاحتلال ، أو السيطرة الاجنبية ، أو الاحداث التي تخل جدا بالنظام العام في جزء من البلد أو في جميع أرجاء البلد الأصلي أو بلد الجنسية ، على الرغم من أن التعاريف لا تزال تأخذ بمعيار عبور الحدود . وترى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن هؤلاء الأشخاص هم محل اهتمام من جانب مكتبها . وقد اعترفت الجمعية العامة في عام ١٩٨١ ، باختصاص المفوضية بفئة أوسع من اللاجئين . وهكذا وفرت المفوضية الحماية والمساعدة "للاجئين بحكم الواقع" المشردين بسبب النزاعات

المسلحة ، حتى وإن كانت التفسيرات الضيقة لتعريف اللاجئ وفقا للاتفاقية - وهو تعريف يقتضي تحديدا افراديا للاضطهاد - لا تنطبق عليهم . واضافة الى ذلك ، قامت المفوضية ، بناء على طلب الجمعية العامة والامين العام ، بتقديم مساعدات في اطار وظيفتها الخاصة "بالمساعي الحميدة" للمشردين داخليا في بلدان يتزايد عددها أكثر فأكثر على نحو سريع . وهكذا فإن ممارسة المفوضية تؤكد وجهة النظر القائلة بأن ثمة اهتماما دوليا عاما الآن بفئات أوسع من المشردين داخليا .

٦٩ - وفي الوقت ذاته ، يؤكد في كثير من الاحيان على أن أية محاولة ترمي إلى وضع إطار عمل شامل لحماية المشردين داخلياً ينبغي ألا تقوض الالتزامات المحددة في قانون حقوق الانسان وقانون اللاجئين القائمين ، لا سيما الحق في طلب اللجوء هرباً من الاضطهاد والحق في عدم الرد .

٧٠ - وبشكل عام ، فإن الحماية الناشئة عن قانون اللاجئين ، فيما يتعلق بالمشردين داخلياً ، محدودة بحكم أن السكان المتضررين ، على خلاف اللاجئين ، موجودون داخل حدود بلدانهم ، ولأن أسباب تشريدهم ليست دوماً مطابقة لأسباب اللجوء . ولا يمكن لأي توسيع لقانون اللاجئين إلا أن يكون جزئياً ، وبالتالي لا تكون الحماية إلا جزئية .

باء - اقتراحات لاستحداث معايير جديدة

٧١ - يظهر من الردود توتر بين أولئك الذين يعتقدون أن القانون القائم يوفر تغطية كامنة لحقوق المشردين داخلياً وأولئك الذين يطالبون بنظام جديد . وكل من الفريقين تدفعهما اعتبارات السياسة ذاتها فالذين يرون أن القانون القائم كاف يرغبون في تعزيز نظام حمايته وذلك بتأكيده من جديد وتركيز الاهتمام على آليات التنفيذ . أما الذين يطالبون بنظام جديد فهم قلقون على نحو خاص لكون المشردين داخلياً يتعرضون في كثير من الأحيان لمشقات غير مألوفة وحرمان وانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ، وهي أمور تقتضي اهتماما خاصا وتدابير علاجية .

٧٢ - ولا ريب في أن المشردين داخلياً يعانون من مشاكل قاسية لا يتعرض لها الأفراد في ظروف طبيعية . وللجميع الحق في السلامة البدنية والمأوى والغذاء والمياه والرعاية الطبية وغيرها من وسائل الراحة الأساسية ، وفي ظروف طبيعية تكون هذه الخدمات متوفرة للجميع في المجتمع على درجات متفاوتة بالاضافة إلى غيرها من الخدمات . وكثيراً ما ينجم التشريد عن الأزمات ويكون بدوره مسبِّباً لها ، وخلال هذه الأزمات تكون الحقوق المسلَّم بها عادة معرضة جداً للخطر . وفي ظروف كهذه يجب تكييف القواعد ونطاق تطبيقاتها مع طبيعة الأزمات وجسامتها . والواقع أن التحدي يتخطى

عندئذ تحدي إنفاذ القواعد ووضع الآليات . فمسألة المشردين داخلياً تقتضي أنظمة حمائية خاصة بنفس القدر الذي تقتضيه حماية فئات المجموعات المعرضة للخطر كاللاجئين والمعوقين والنساء والأطفال .

٧٣ - ومن المهم جداً ألا يغيب عن الأذهان أن القانون ليس مجرد مجموعة قواعد نظرية لا تمت بصلة إلى واقع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ولكنه ، على النقيض من ذلك ، يعكس القوة المحركة لعمليات تطور المجتمع الذي يسعى فيه الأفراد أو المجموعات إلى بلوغ أهداف محددة ، من خلال المؤسسات القائمة وباستخدام الموارد ، مع ما يترتب على ذلك من آثار معينة على المدى القصير أو الطويل . فالقانون هو حصيلة عملية اتخاذ للقرارات ، يؤدي فيها عدد قليل من صانعي القرارات الرسميين دوراً حيوياً ، في حين يسهم فيها أفراد المجتمع على درجات متفاوتة ، رهناً بمجموعة كبيرة من العوامل ، بما فيها ، تيسر وجود الموارد . لذا فإن الحصيلة ، أي القانون ، تختلف إلى حد بعيد باختلاف فعالية مؤسسات محددة أو مجموعات مصالح معينة .

٧٤ - ويمكن أن يكون الافتقار الدائم الى التنفيذ ، بحد ذاته ، دليلا على أن معايير حقوق الانسان والمعايير الانسانية القائمة قد لا تكون موضوعة على نحو يكفي لمواجهة التحديات التي تفرضها الأزمات . لذا قد يكون عدم كفاية الاستجابة الحالية علامة على عجز معياري أكبر .

٧٥ - لقد خلص التقرير التحليلي ، بالفعل ، إلى أنه لا يوجد في الوقت الحالي نص واضح لحقوق الإنسان للمشردين داخليا ، أو للمعرضين أن يصبحوا مشردين . فالقانون الدولي المطبق هو خليط من المعايير التي كرستها التقاليد والاتفاقيات ، بعضها يطبق على جميع الأشخاص ، وبعضها لا يطبق إلا على بعض الفئات الفرعية للمشردين (مثل الذين شردوا بسبب نزاع مسلح) ، وبعضها قد لا يكون قابلا للتطبيق على الاطلاق في بعض الحالات ، مثل حالات الطوارئ التي تهدد حياة الدولة ، أو على العكس ، قد لا يكون قابلا للتطبيق إلا في حالة الطوارئ . وهناك ما يقرب من ٢٤ مليون مشرد في العالم ، معظمهم يعاني من انتهاكات جسيمة لحقوقه الانسانية الاساسية أو سبق أن عانى منها أو معرض أن يعاني منها . وهذه أزمة انسانية لها أبعاد كبيرة تتعلق بحقوق الإنسان وتقتضي وضع مبادئ توجيهية واضحة يمكن تطبيقها على جميع المشردين داخليا بصرف النظر عن سبب تشردهم أو عن البلد المعني ، أو عن الوضع القانوني أو الاجتماعي أو السياسي أو العسكري السائد فيه .

٧٦ - ويفيد التقرير التحليلي بأن صياغة هذه المبادئ التوجيهية ستتمثل ، على الأقل في جانب منها ، في توضيح آثار قانون حقوق الإنسان والقانون الانساني القائمين على الأشخاص المشردين داخليا ، ثم ، انطلاقا من المعايير القائمة ، إعداد مجموعة مبادئ شاملة تكون قابلة للتطبيق عالميا وتتناول الاحتياجات والمشاكل الرئيسية لهؤلاء الأشخاص . ومن بين المسائل الموصى بدراستها ما يلي: الظروف التي تبرر تقييد حرية الاقامة أو تعليقها مؤقتا ؛ ووضع اجراءات وضمانات تستهدف ضمان عدم فرض الترحيل اللاطوعي أو عدم تنفيذه على نحو تعسفي ، أو أن تكون إعادة التوطين طوعية ؛ ومبادئ تنظم حماية حقوق الإنسان الأساسية التي تتأثر تكرارا من التشريد ، مثل حرية التنقل ووحدة الأسرة وعدم التمييز والمساواة في حماية القانون ، وتنظم التمتع بها ؛ ومبادئ عامة تتعلق بتوفير إغاثة الطوارئ والرعاية والخدمات الأساسية والوصول اليها ؛ ومبادئ تتعلق بمدة التشريد ، والتعويض ، والحق في العودة .

٧٧ - وأكد وكيل الأمين العام للشؤون الانسانية أن القانون القائم غير كاف وأن هناك ضرورة لاستحداث معايير جديدة يمكن إدراجها في الصكوك الدولية المتعلقة بالمشردين داخلياً وإضافتها إلى هذه الاحكام ، وذلك في رد كتب فيه:

"لا ريب في أن نظام الحماية القانونية للفئات المختلفة من المشردين داخلياً ينطوي على ثغرات ، وأن الوضع الحالي غير مرض فيما يتعلق بالحماية القانونية الأساسية للمشردين داخلياً . لذا فمن المستصوب استعراض المتوفر من القوانين الوطنية والدولية بمزيد من التفصيل والقيام ، بالاستناد الى ذلك ، بدراسة ما إذا كان الأمر يقتضي استحداث صكوك جديدة لتعزيز سلامة ضحايا التشرد ورفاهيتهم ." .

٧٨ - كما أشارت حكومات بوركينا فاصو وغواتيمالا وقبرص والنرويج الى ضرورة استحداث معايير جديدة خاصة بحماية المشردين داخلياً . وقال مسؤولون من الاتحاد الروسي ، في المحادثات التي جرت بينهم وبين ممثل الأمين العام ، إن الصكوك القائمة لا تقدم حماية كافية للمشردين داخلياً ، إلا أنها توفر أساساً لصياغة وثيقة ما يمكن أن توفر حماية أوفى بالمراد . وهم يرون في صياغة اتفاقية هدفاً على المدى الطويل ، ولكنهم ينادون باستنباط مبادئ توجيهية أو إعلان يمكن أن يساعدا على تمهيد الطريق لصياغة صك ملزم قانونياً في المستقبل . كما أيدت ردود اليونسكو ولجنة اللاجئين بالولايات المتحدة ولجنة المحامين لحقوق الإنسان فكرة استنباط معايير دولية جديدة .

٧٩ - واقترح الفريق المعني بسياسة اللاجئين مجالات محددة يستصوب استحداث معايير جديدة من أجلها:

"وبينما نحث بشدة على إيلاء اهتمام أكبر لتحسين تنفيذ المعايير القائمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني ، وبينما نرى أن تجميع المعايير القائمة قد يكون

مفيدا ، فاننا نعتقد بضرورة استحداث مبادئ توجيهية ومعايير جديدة . وينبغي أن تتضمن المعايير أو المبادئ التوجيهية حظرا صريحا للتشريد القسري للأشخاص على أساس سياسي أو عرقي أو ديني أو إثني ، وكذلك قيود صارمة على ترحيل الاشخاص في أوقات الحرب . وينبغي أن تتوسع في تناول الحق في الغذاء وأن تركز على إعاقة الناس عن إنتاج الاغذية أو الحصول عليها ، وعلى مشكلة التدخل في المساعدات الانسانية . وينبغي أن تتضمن أحكاماً خاصة تتعلق بالفئات الضعيفة كالنساء والأطفال والمسنين والمعوقين . ولا يجوز الخروج عن هذه المعايير ، حتى في أوقات الطوارئ . كما ينبغي أن تسري المعايير لا على الحكومات فحسب وإنما أيضاً على الفئات المتمردة التي كثيراً ما يكون عدد كبير من المشردين خاضعا لسيطرتها" .

٨٠ - ويؤيد التقرير الوارد من المعهد الدولي للقانون الانساني أيضاً فكرة اعتماد إعلان عن حقوق المشردين داخلياً كخطوة أولى ، على أن يتبعها صياغة لاتفاقية في المستقبل . وتقترح لجنة الأصدقاء العالمية للتشاور ، كخطوة أولى ، إعداد مجموعة من المعايير القائمة التي تحمي حقوق المشردين داخلياً . وينبغي عندئذ أن يُطلب من ممثل الأمين العام (أو أي آلية بديلة تقررها اللجنة) "تحديد الثغرات الموجودة في القانون القائم وإعداد مشروع مبادئ توجيهية أو مبادئ عامة لسد هذه الثغرات وتكملة المعايير القائمة" .

٨١ - وأكدت ردود أخرى ضرورة تنفيذ المعايير القائمة وربما تجميع المعايير وإعادة صياغتها . واقتصر تركيز لجنة الصليب الأحمر الدولية ، في ردها ، على حقوق المشردين في مجالات اختصاصها . ولم تتناول مسألة الحاجة الى معايير تتعلق بجميع المشردين بمن فيهم المشردون لأسباب أخرى غير أسباب النزاع المسلح . ويشدد الرد ، عموماً ، على ضرورة الامتثال على نحو أفضل للمعايير القائمة . ويشير رد المنظمة الدولية للهجرة أيضاً الى أن المعايير القائمة تبدو كافية وأن المشكلة الرئيسية هي عدم الامتثال لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني .

٨٢ - ولا يبدو أن وجهة النظر القائلة بأن القانون القائم كاف تتعارض مع أهمية تجميع الصكوك والقواعد القانونية القائمة وتوطيدها . فحتى الذين تراودهم شكوك إزاء ضرورة استنباط معايير جديدة قد أعربوا عن القليل من التحفظات بشأن فكرة بذل جهود لإقرار المعايير القائمة وتأكيدها من جديد ، لا بل اعربوا عن تأييد لهذه الفكرة ، وأشار بعضهم إلى ضرورة وضع "مدونة سلوك" لتحديد الحقوق الدنيا .

٨٣ - وتعتبر مسألة وزصول المساعدات الانسانية من المسائل التي تقتضي دراسة شاملة في سياق استحداث معايير جديدة . وهناك بالتأكيد دلائل قانونية دولية تؤيد تقديم المساعدة إلى أعداد كثيفة من الشعوب المعرَّضة لخطر المجاعة أو الموت أو الإبادة الجماعية أو لغيرها من الكوارث الإنسانية . وأشارت مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى ذلك قائلة:

"لتوفير حماية فعلية للمشردين داخلياً ، يعتبر وصول الوكالات الإنسانية الى المحتاجين ووصول المشردين داخلياً إلى المناطق الآمنة وسبل الاغاثة من المبادئ الاساسية التي يجب تناولها ... ويمكن بذل مزيد من الجهود لتطوير المفهوم القانوني لمسألة وصول المساعدات الإنسانية ، وهي مسألة ينبغي ، إثر قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ ، أن تقوم على أساس موافقة البلد المتضرر . وينبغي دراسة مسألة إنشاء آلية يمكن استخدامها للحصول على هذه الموافقة وبالتالي ، ضمان وصول المساعدات الإنسانية" .

٨٤ - ولكن في بعض الحالات ، يشكل عدم الموافقة الأساس الذي تقوم عليه الأزمات الإنسانية . وأثبتت الأحداث الأخيرة أن تطبيق الفصل السابع من الميثاق قد توسَّع أكثر فأكثر ليشمل حالات المجاعات الكبيرة وغيرها من انتهاكات حقوق الإنسان ، عندما تتوافق الآراء على أن ذلك يشكل خطراً على السلم والأمن الدوليين . وفي هذه الحالات ، تكون الدولة ملزمة ، بموجب هذا الحكم ، بتوفير وصول المساعدات الانسانية الى من يحتاج اليها وبالتعاون في تسليم هذه المساعدات . ولا ريب في أن ذلك يعتبر أمراً حيوياً للمشردين داخلياً ، إذ أن وصول المساعدات الانسانية كثيراً ما يكون أساسياً لبقائهم على قيد الحياة . وصرحت ادارة الشؤون الإنسانية في ردها الموجه إلى ممثل النائب العام بأن:

"من المسائل الهامة جدا بالنسبة لهذه الادارة وبالنسبة للوكالات الانسانية مشكلة الوصول الى ضحايا حالات الطوارئ والتشرد . وترى حكومات عديدة أن عملية تنظيم وصول المساعدات الإنسانية ، أنه مسألة أساسية تتعلق بسيادة الدولة . ومع أنه يمكن تفهم وجهة النظر هذه ، فإن توافق آراء المجتمع الدولي يميل بالتدريج نحو اتجاه جديد كالذي ينطوي عليه قرار مجلس الأمن الاخير الخاص بالصومال . وسيساعد المزيد من التفكير ، بصرف النظر عن المبادئ التوجيهية المنصوص عليها في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ للعام الغائت ، على تطوير القواعد الدولية التي تضمن الوصول إلى ضحايا حالات الطوارئ الانسانية والتشريد الجماعي . والأمر يتعلق أساساً بإقامة توازن بين مسألة السيادة والتضامن مع الاشخاص الذين يعانون من الضيق ." .

٨٥ - وأكد رد برنامج الاغذية العالمي الحاجة الى معايير تتعلق بحق الوصول إلى المساعدات الإنسانية:

"أصبح برنامج الأغذية العالمي بالاضافة الى عدد من وكالات الامم المتحدة التنفيذية الاخرى ، يقدم أكثر من ذي قبل مساعدات غوثية للمشردين داخليا في حالات النزاع والفوضى الاهلية . وفي بعض الاحيان ، يضطر برنامج الاغذية العالمي ، كما حدث في الصومال وليبيريا وموزامبيق ورواندا ، الى العمل في أماكن وأوقات يسودها انهيار كلي للقانون والنظام ولا وجود فيها لسلطات تضمن أمن عمليات الاغاثة . وفي هذه الحالات ، كثيرا ما تكون المواد الغذائية من أكثر أنواع المساعدات التي تتطاير ، إذ تصبح كالمغناطيس الجذاب لعناصر مسلحة تنتزع المواد الغذائية أو المال مقابل تقديم الحماية أو تنهب بكل بساطة شحنات بأكملها ." .

٨٦ - ومن المسلم به أنه لا يجوز لدولة التخلي عن واجب من واجباتها الخاصة بحماية حقوق أساسية محددة إلا في حالات طوارئ محدودة جداً . والواقع أن حالات الطوارئ التي أدت إلى التشريد لم تبرر ، في حالات عديدة ، عدم تقيد الدولة بواجباتها التي يقضي بها القانون . ولكن ذلك لم يثن الدول عن إنكار حق المشردين داخلياً في الحماية . وفي الوقت الذي يرى فيه بعض الفقهاء القانونيين أن التحدي يكمن في جعل عمل آليات الانفاذ أكثر فعالية ، يؤيد البعض الآخر الفكرة القائلة بأن استحداث معايير جديدة مكيفة خصيصاً لتفي بمقتضيات المشردين داخلياً قد يزيد من إمكانيات إقامة نظام للحماية والمساعدة أكثر فعالية .

جيم - تعليقات ختامية

٨٧ - إن الاستنتاج الذي يفضي اليه استعراض وتحليل الردود المختلفة التي وجهت الى ممثل الأمين العام هو أن من المفيد إعداد تجميع للمعايير الدولية القائمة الأكثر صلة بحماية حقوق المشردين داخليا . وينبغي أن يتضمن التجميع والتقييم تعليقا عن آثار هذه المعايير والمدى الذي يمكن فيه لهذه المعايير أن تعالج المشاكل التي يواجهها المشردون داخليا ، واقتراحات عملية لتنفيذها . وستكون لمجموعة كهذه أهمية عملية كبيرة بالنسبة للحكومات والهيئات الدولية . وبعد انجاز عملية تجميع المعايير القائمة ، يمكن تناول مسألة تحديد ما يلزم من معايير اضافية تتعلق على وجه التحديد بالمشردين داخليا .

٨٨ - وفي الوقت الحاضر ، من المهم التأكيد على أمر ملحّ هو أن الحماية الفعلية لحقوق الانسان للمشردين مثل تلبية الاحتياجات التي تبقيهم على قيد الحياة كالغذاء

والماء والمأوى والرعاية الطبية وحماية سلامتهم البدنية من أعمال العنف التعسفية والحماية من القوات العسكرية ، تتوقف ، في بعض الحالات ، على امكانية الوصول الى المساعدات الانسانية . إنها حقوق يجب أن يتمتع بها كل شخص ، وكل دولة ملزمة باحترامها . ولكن التجربة أثبتت أن ثمة ضرورة لمزيد من التعمق في تحديد ما لهذه المعايير المعترف بها عالميا من آثار ، وبشكل خاص ، تحديد الحقوق والمسؤوليات النسبية لفرادى الدول وللمجتمع الدولي عند مواجهة ازمات واسعة النطاق تكون فيها حياة العشرات بل مئات الآلاف أو ربما الملايين من الأشخاص في خطر .

رابعا - الآليات الدولية

٨٩ - إن مسؤولية تقديم المساعدة الى المشردين داخليا منوطة ، في المقام الاول ، بالبلد الأصلي ولكن اذا كان البلد عاجزا أو غير راغب في توفير المعايير الدنيا التي يقضي بها القانون الانساني أو قانون حقوق الانسان ، فلا يمكن توفير هذه الضمانات إلا من خلال المساعدة الدولية . وأصبح يوجه نظر المجتمع الدولي أكثر فأكثر الى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان ، لا سيما عندما تتعلق بحقوق أعداد كثيفة من الناس ، وكثيرا ما يكون ذلك بفضل الضغط الذي يمارسه الرأي العام . وعلاوة على ذلك ، يظهر المجتمع الدولي اهتماما متزايدا بالمبادئ الانسانية ومبادئ حقوق الانسان وتطبيقها على المشردين داخليا . وبالاضافة الى ذلك ، فقد انشئت آليات دولية وما فتئت تتطور لتوفير حماية لضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان أيا كان مرتكبها وأينما حدثت . كما تتخذ تدابير لتنفيذ القواعد الآخذة في الظهور ، وهي تتراوح بين الاقناع الدبلوماسي والاجراءات الدولية الأكثر فعالية . وهذه الاتجاهات تتداخل وتتفاعل مع بعضها بعضا ، ولكن ينبغي اعتبارها وسيلة توفر أساسا فكريا لتسويغ المبادئ والآليات المعمول بها لحماية المشردين داخليا .

ألف - وجهات نظر بشأن المؤسسات القائمة

٩٠ - أدت التطورات الأخيرة في الحماية الدولية لحقوق الانسان الاساسية الى ظهور مفهومين حاسمين بالنسبة لمعاملة المشردين داخليا: أولا ، يوجد الآن مجموعة حقوق معترف بها ، ويحق للجميع التمتع بها بمن فيهم المشردون داخليا . ثانياً ، عندما تكون هذه الحقوق الاساسية معرضة للخطر ، تصبح حماية السكان المعنيين ، بما في ذلك توفير المساعدة الانسانية ، أمرا يستدعي الاهتمام الدولي .

٩١ - واعترفت الجمعية العامة ، على سبيل المثال ، بأن ظروف المشردين داخليا ، في حالات الكوارث المدنية والطبيعية على السواء ، أمر يهم المجتمع الدولي . ويعترف قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣ الخاص بتقديم المساعدة الانسانية الى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة ، بأن الأشخاص الذين لا يشملهم التعريف الأصلي لمصطلح "اللاجئين" يدخلون أيضا في نطاق الاهتمام الدولي ، وبالتالي اهتمام الأمم المتحدة . وأكدت الجمعية العامة في القرار ١٨٢/٤٦ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ ، والذي أنشأت بموجبه مركز المنسق للاغاثة الطارئة ، إن المساعدة الانسانية لضحايا الكوارث الطبيعية وغيرها من حالات الطوارئ هي مسألة تستدعي الاهتمام الدولي . كما وافق الأمين العام على مبادئ توجيهية تؤكد مسؤولية كل دولة في الاعتناء بضحايا حالات الطوارئ التي تقع في أراضيها وضرورة الوصول الى الذين هم بحاجة الى المساعدة الانسانية" . (A/47/277-S/24111 المؤرخ في ١٧ حزيران/يونيه ١٩٩٢) .

٩٣ - بيد أن الاهتمام المتزايد بحاجة المشردين داخليا الى المساعدة الغوثية لم يقترن به اهتمام متزايد بالحماية . وليس هناك آلية في نظام الامم المتحدة لحقوق الانسان تغطي ولايتها صراحة حاجة المشردين داخليا الى الحماية . فلدى اللجنة مقررون خاصون وأفرقة عمل في مجالات الاختفاء القسري أو اللاإرادي ، والاعدام باجراءات موجزة أو الاعدام التعسفي ، والتعذيب ، والاحتجاز التعسفي ، وعدم التسامح الديني ، ومسألة المرتزقة ، وبيع الاطفال . ولكن هذه الفئات لا تشمل حالة وظروف المشردين داخليا عامة ولذا تبقى هذه الفئات بشكل عام خارج نطاق اهتمام اللجنة . إن تعيين الممثل يعتبر اعترافا بوجود هذه الثغرة وإن كانت المهمة ترمي كخطوة أولى ، الى تغطية إعداد هذا التقرير .

٩٣ - وأشارت دول عديدة الى أنه ينبغي للجنة حقوق الانسان أن تؤدي دورا أكبر في تعزيز حالة حقوق الانسان المشردين داخليا . فحثت قبرص على مزيد من التنسيق بين الهيئات الانسانية وهيئات حقوق الانسان داخل منظومة الامم المتحدة ، وأضافت أنه "ينبغي أيضا أن تولي هيئات حقوق الانسان اهتماما أكبر بكثير بقضايا اللاجئين والمشردين داخليا ، مع التأكيد بصورة خاصة على انتهاكات حقوق الانسان ووسائل حمايتها . كما ردت غواتيمالا واليابان انه ينبغي أن تؤدي اللجنة ، على نحو مستمر دورا أكبر في تعزيز حماية حقوق الانسان للمشردين داخليا ، وكذلك ذكّرت سويسرا بأن رئيس الاتحاد كان قد اقترح في البيان الذي أدلى به أمام اللجنة في الدورة الثامنة والاربعين إنشاء فريق عامل يتكون من خمسة خبراء ، لدراسة حالات التشرد الداخلي والخارجي على السواء ، بغية تحديد الأسباب ، وللمساعدة في توفير ظروف تمكن اللاجئين والمشردين من العودة الى أوطانهم . ولم تعرب أي دولة عن معارضتها لفكرة وجوب أن تؤدي لجنة حقوق الإنسان دورا أكثر فعالية في هذا الصدد .

٩٤ - ومن بين الوكالات المتخصصة ، رأت منظمة الصحة العالمية أن رصد وتعزيز حقوق الإنسان للسكان المشردين على نحو مستمر يرتبطان ارتباطا لا ينفصم بالعمل الوقائي الرامي الى تجنب الحالات التي تؤدي الى النزاع والنزوح . ووفقا لمنظمة الصحة العالمية ، على لجنة حقوق الإنسان أن تؤدي دورا هاما في إطار استراتيجية للأمم المتحدة منسقة وشاملة .

٩٥ - وفي إطار منظومة الامم المتحدة ، يمكن أن يكون دور مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين من أكثر الأدوار صلة بحاجات المشردين داخليا . وقدمت المفوضية في ردها الموجه الى ممثل الامين العام ، استعراضا موجزا وشاملا للمجالات التي عملت فيها على حماية المشردين داخليا . ففي القرن الافريقي والعراق على سبيل المثال ، أصبح العائدون ، الذين كانت المفوضية تساعدهم ، مختلطين بالمشردين داخليا المقيمين في المناطق ذاتها . وثمة حالة أخرى تتعلق بـ "العمليات الخاصة" التي جرت بناء على طلب

من الامين العام والجمعية العامة ، كتعيين المفوضية كوكالة رائدة لعمليات الاغاثة في يوغوسلافيا سابقا . وثبت أن لآلية الوكالة الرائدة أهمية حيوية في تعبئة موارد المنظمات المختلفة التي تتركز ولاياتها على المشردين داخليا ولكن يمكنها مع ذلك تقديم حماية ومساعدة لا يستهان بهما في ظل ظروف محددة . والنوع الثالث من الحالات يظهر من خلال الاشتراك في الترتيبات الدولية أو الاقليمية لتوفير المساعدة الانمائية والانسانية للاجئين والمشردين داخليا ، كالاشتراك في المؤتمر الدولي المعني بمحنة اللاجئين والعائدين والنازحين في الجنوب الافريقي ، والمؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى .

٩٦ - وتقدم مذكرة أعدت عام ١٩٩٢ عن الحماية الدولية (A/AC.96/799) ، وتتضمن النتائج والتوصيات التي توصل اليها فريق عامل داخلي معني بالحماية الدولية أنشئ لارشاد المفوضة السامية بشأن كيفية معالجة التحديات الجديدة التي يواجهها مكتبها ، بيانا مفصلا عن المجالات التي تنشط فيها المفوضية لتوفير الحماية للمشردين داخليا في العالم أجمع . ويتضح من مجموعة الانشطة المذكورة أن مشاركة المفوضية في مثل هذه العمليات والحالات الهامة والمتعددة الاوجه قد وسعت دورها الحمائي ليشمل مجالات جديدة . والواقع أن المفوضية تبدو على استعداد للاستجابة للتحديات المتزايدة التي يواجهها المجتمع الدولي بسبب موجة التشريد . وكما ورد في المذكرة:

"ويتضح من دراسة الاحتياجات المشتركة لمختلف المجموعات التي يشملها عمل المفوضية - والحماية تشكل صلب مهمتها - أن النزوح التي ترافقه الحاجة الى الحماية هو أساس اختصاص المفوضية فيما يتعلق بهذه الفئات . ويجب أن يحدد طابع النزوح ، الى جانب الحاجة الى الحماية ، مضمون مشاركة المفوضية أيضا .

ويرى الفريق العامل أن هذا التفكير نفسه ينطبق على الاشخاص النازحين داخل بلدهم لاسباب تشبه أسباب اللجوء . وإذا كانت المفوضية لا تملك أية اختصاصات عامة فيما يتعلق بهذه المجموعة من الاشخاص ، فلا بد من تولي بعض المسؤوليات بالنيابة عنهم ، ويعتمد ذلك على احتياجاتهم من الحماية والمساعدة . وفي هذا السياق ينبغي للمفوضية أن تبين استعدادها لتوسيع نطاق قدرتها الانسانية لتشمل الاشخاص النازحين داخليا ، على أساس كل حالة بمفردها ، وذلك استجابة لطلب من الامين العام أو الجمعية العامة" . (الفقرتان ١٥ و١٦) .

٩٧ - وترى مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين دورها في سياق التكامل والتعاون فيما بين الوكالات ، لا سيما مع لجنة حقوق الانسان . وتطالب المذكرة "بصياغة استراتيجية مشتركة مع أجهزة حقوق الانسان ، وعلى الاخص مركز حقوق الانسان ولجنة حقوق الانسان التابعة للامم المتحدة" في "رصد حقوق الانسان الاساسية والسلامة البدنية

للمشردين داخليا" . ولكن المفوضية تحدد شروطا لمشاركة كهذه ؛ وتتضمن الشروط طلبا من الأمين العام بالمشاركة ، وموافقة جميع الأطراف المعنية ، وتوافر الاموال الكافية ودعما سياسيا من المجتمع الدولي . فالمساهمة الهامة التي يمكن أن تقدمها المفوضية في حماية حقوق المشردين داخليا ينبغي ، بالتالي ، ألا تحجب الفارق الأساسي بين ولاية هذه المفوضية وعمل أي جهاز خاص يعنى بموضوع المشردين داخليا . وصرحت المفوضية بالفعل في ردها الموجه إلى ممثل الأمين العام بأنه "في حالة المشردين داخليا ، لا يوجد صك قانوني محدد يتناول حاجاتهم الى الحماية الخاصة ناهيك عن جهاز مفوض تفويضا لا لبس فيه لحماية المشردين داخليا الذين لم يحظوا بحماية من بلدانهم" . وأشارت المفوضة السامية بذاتها ، في اجتماع مع ممثل الأمين العام ، بأن مكتبها يرحب بفرصة التعاون على نحو أوثق مع اللجنة من أجل حماية حقوق الانسان للمشردين داخليا من خلال أي اجراء موضوعي قد تقرر اللجنة انشاءه .

٩٨ - وأشارت لجنة الصليب الأحمر الدولية إلى أنه ، "كثيرا ما يكون التعاون الميداني والفوري مع المنظمات ضروريا بغية تجنب تقديم المساعدات الغوثية مرتين ، ما دام الأمر لا يؤدي إلى "الخلط في المهمات الخاصة بكل من الوكالات والمنظمات المعنية" ، ولا يمس بالدور الفريد للجنة الصليب الأحمر الدولية بوصفها "حارسا على القواعد الرامية إلى الحد من معاناة البشر في أوقات النزاع المسلح" .

٩٩ - وأيد المعهد الدولي للقانون الانساني بشدة فكرة أن تنشئ لجنة حقوق الانسان آلية موضوعية تسند اليها وظائف الرصد .

١٠٠ - كما أيدت المنظمات غير الحكومية في ردودها فكرة انشاء آلية موضوعية خاصة بالمشردين داخليا وقدمت في بعض الحالات اقتراحات بشأن المهام التي يمكن أن تضطلع بها هذه الآلية . واقترحت لجنة الأصدقاء العالمية للتشاور قائمة مهام تضمنت: التماس المعلومات وتسلمها ، واقامة صلة مع الاجهزة المختصة في منظومة الأمم المتحدة ومع المنظمات الاقليمية المعنية ، والتحاور مع الأطراف المعنية ، وايفاد بعثات لتقصي الحقائق ورصد الحالات القائمة ، والبدء بدراسة حالات افرادية لأوضاع المشردين داخليا ، واعداد مشروع مبادئ حمائية جديدة ، وارشاد الأمين العام بشأن التدابير التي يجب اتخاذها للتخفيف من حدة وضع المشردين داخليا ، وتوفير معلومات الانذار المبكر للأمين العام بخصوص تدفقات المشردين داخليا واللاجئين المحتملين .

١٠١ - وأكد عرض الفريق المعني بسياسة اللاجئين على ضرورة الرصد الدولي وتقديم تقارير عن حالة المشردين داخليا في جميع أرجاء العالم . "وفي الوقت الحاضر ، لا توجد معلومات مجمعة بانتظام عن المشردين داخليا أو أي تقارير دولية هامة عن حاجاتهم الى الحماية" . ولكي تتم معالجة أبعاد حقوق الانسان للمشردين داخليا على

نحو فعال ، "ينبغي انشاء آلية موضوعية دائمة مكيفة لتفي بحاجات المشردين داخليا بعينها" . وعلى وجه التحديد ، أوصى الفريق المعني بسياسة اللاجئين بأن يكلف ، ممثل الأمين العام لشؤون المشردين داخليا (على افتراض أنه الآلية التي اختارتها اللجنة) بمهام تقصي الحقائق والرصد وتقديم التقارير بحيث يتمكن من سد ثغرة تقديم التقارير عن المشردين داخليا ورصد أحوالهم .

١٠٢ - وأوصى الفريق المعني بسياسة اللاجئين أيضا بأن يكون للممثل سلطة لتعزيز الحوار والتدابير العلاجية وأكد أيضا على ضرورة التنسيق مع الوكالات الانسانية . وبما أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، وادارة الشؤون الانسانية ، والمنسقين المقيمين التابعين للأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، تشترك جميعها في تأمين المساعدة والاغاثة للمشردين داخليا ، فمن المهم أن "يبقى الممثل على علاقة مباشرة" مع هذه الأقسام التابعة للأمم المتحدة إما بصورة شخصية أو عن طريق مكتب الأمين العام بغية تعزيز الجهود الانسانية لوكالات الأمم المتحدة .

١٠٣ - وتصورت بعض الردود أن تشمل مهمة الممثل مجالات واسعة جدة وأشارت الى الطريقة التي يمكن بها لمنظومة الأمم المتحدة ككل الاستجابة على نحو أكثر فعالية لمحنة المشردين داخليا . فاقترح رد غواتيمالا انشاء مكتب تابع للأمم المتحدة لحماية المشردين داخليا ، تكون مهامه الحماية والمساعدة على السواء . وقدم ممثلو السودان اقتراحا مماثلا . وفي رأيهم أنه ينبغي للأمم المتحدة إنشاء مؤسسة تشبه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، لحماية المشردين داخليا . وأكدت السلطات السودانية بعد ذلك هذا الموقف في اجتماعات جرت بينها وبين الممثل خلال زيارته للسودان .

١٠٤ - واقترحت الصين وبرنامج الأغذية العالمي اعادة تحديد ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين رسميا بحيث تشمل المشردين داخليا . ومن بين العناصر التي نص عليها برنامج الأغذية العالمي ما يلي: أولا ، ينبغي ادارج المشردين داخليا واللاجئين والعائدين في فئة واحدة من فئات المستفيدين ؛ ثانيا ، ينبغي أن يطبق نظام الأمم المتحدة لحقوق الانسان في اطار آلية الأمم المتحدة القائمة المعمول بها في حالات الطوارئ حيث يمكن تحقيق أكبر أثر مباشر على رفاهية المستفيدين ، بما في ذلك حقوق الانسان ؛ ثالثا ، ينبغي أن تكون مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الوكالة الرائدة للعمليات المتعلقة بالمشردين داخليا كما هو الأمر الآن بالنسبة للاجئين ؛ ورابعا ، تعتبر ادارة الشؤون الانسانية الآلية المناسبة لاتخاذ اجراءات الطوارئ بما في ذلك التدابير المتعلقة بالمشردين واللاجئين .

١٠٥ - ونظرا للثغرة الكبيرة الموجودة في آليات المجتمع الدولي القائمة لحماية المشردين داخليا ، فقد رُحب جدا بفكرة تعيين شخص مفوض ذي اتصال مؤسسي وثيق بالامين العام وبالتالي بالتعاون فيما بين أجهزة الامانة ومنظومة الامم المتحدة المختلفة . وطالب وكيل الامين العام للشؤون الانسانية ، في رده الموجه إلى الممثل ، بالتعاون الوثيق بين ادارته والآلية الجديدة الخاصة بالمشردين داخليا قائلا:

"إننا نرحب بتعيينكم ممثلا للامين العام بشأن قضايا حقوق الانسان المتعلقة بالمشردين داخليا . وتقتضي الظروف التي يواجهونها وتزايد عددهم أن تعالج حاجتهم إلى الحماية القانونية والمساعدة الانسانية معالجة شاملة وفعالة . لقد كانت مشكلة معالجة حالات المشردين داخليا صعبة جدا في اطار الجهود التي نبذلها لتنسيق استجابة منظومة الامم المتحدة لحالات الطوارئ الانسانية ، بما في ذلك الكوارث الطبيعية ، وجعل هذه الاستجابة أكثر اتساقا . لذا ، فنحن مدركون لضرورة بذل الجهود لتحسين حالة المشردين داخليا من الناحية القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، ونحن على استعداد للاسهام في هذه الجهود .

"وأعقد أهمية كبيرة على ما بدأتموه من عمل بالفعل . فلقد جاء في حينه ولا ريب في أنه سيساعد المجتمع الدولي على اتخاذ اجراءات بشأن قضية التشريد عموما . لقد كانت العملية حتى الآن في معظمها ذات وجهة عملية ، ولكن لا شك في أن للبعد القانوني أهمية كبيرة . وينبغي تشجيع لجنة حقوق الانسان على أداء دور أكبر في تعزيز حقوق الانسان للمشردين وحمايتها . وأنا واثق من أن اعتماد نهج منسق لرصد ممارسات حقوق الانسان ، مع وجود صلة وثيقة بين عمل لجنة حقوق الانسان وأنشطة ادارتي الأجهزة الانسانية ، يمكن أن يؤديا إلى تحسين رعاية السكان المشردين وحمايتهم . كما سيساعد ذلك بالتأكيد هذه الادارة في الاضطلاع بالمسؤوليات التي كلفت بها بموجب قرار ١٨٢/٤٦" .

١٠٦ - ونظرا لكون مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين قد وسعت ولايتها الحمائية لتشمل المشردين داخليا في حالات بعينها فقط ، ولكون ادارة الشؤون الانسانية لم تكلف بمهمة حمائية بشأن قضايا حقوق الانسان ، فقد بات التعاون مع هذين الجهازين أمرا حيويا . وهذا دليل واضح على وجود فراغ من حيث صياغة السياسة المؤسسية والانشطة التنفيذية المتعلقة بالمشردين داخليا يقتضي ولاية خاصة . والواقع أن مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين وادارة الشؤون الانسانية تعتقدان أنه ينبغي للجنة أن تؤدي دورا أكبر في تأمين حماية المشردين داخليا .

باء - اقتراحات لترتيبات مؤسسية

١٠٧ - قد يبدو من المواتي والملائم انشاء جهاز مركزي خاص بالمشردين في اطار منظومة الامم المتحدة لحقوق الانسان . وقد يتخذ هذا الجهاز المركزي شكل إعادة تأكيد

وتوسيع آلية ممثل الأمين العام ، أو تعيين مقرر خاص تابع للجنة أو فريق عامل يتألف من خبراء مستقلين .

١٠٨ - ومن الممكن أن يكون الممثل أو المقرر أو الفريق العامل المعني بالمشردين داخليا جهة مركزية في عملية استراتيجية تضم ثلاث مجموعات من الوظائف المترابطة . وقد تشمل إحدى المجموعات تجميع المعلومات المتعلقة بالنزوح والتحقيق في الادعاءات واقامة الاتصالات مع الحكومات والسكان المشردين وتعزيز الحوار والتدابير العلاجية ، وتقديم التقارير ، واقامة علاقات مع أجهزة الأمم المتحدة المختصة الاخرى . وعلى النقيض من الاجراءات الموضوعية القائمة التي تركز أساسا على الحالات الفردية ، فإن عمل الممثل أو المقرر أو الفريق العامل سيتناول بالدرجة الاولى الحالات الخاصة بمجموعات الأشخاص . وعلى الرغم من أن وظائف الرصد وتقصي الحقائق والوساطة التي سيمارسها الجهاز المرتقب قد تنطوي على أوجه تضارب أو خلاف متأصلة ، فقد يحتاج الممثل أو المقرر أو الفريق العامل الى تأدية جوانب هذه الأدوار المختلفة ربما بمساعدة سلطات "مستقلة" "تفوض اليها" وظائف تقصي الحقائق أو الرصد بغية الحفاظ على الحياد الفعلي أو الموضوعية أو المصداقية مع كلا الطرفين .

١٠٩ - ومن المهم أن تكون المهمات الميدانية جزءا لا يتجزأ من أساليب العمل ، شريطة أن تخضع لموافقة الدول المعنية . ويشكل التوسط بالنيابة عن المشردين قسما كبيرا من هذه المهمات . وقد بدأ ممثل الأمين العام العمل بهذا الإجراء بالفعل ، ولو بدرجة محدودة ، فزار منذ تعيينه في تموز/يوليه ١٩٩٢ خمسة بلدان في أفريقيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية لديها ، أو كانت لديها ، اعداد كبيرة ، من المشردين داخليا . واقتنع الممثل ، بفضل الاتصالات التي قام بها مع الحكومات ومع وكالات الأمم المتحدة والبعثات الأجنبية والهيئات غير الحكومية في هذه البلدان ، بأن هذا النهج ليس ممكنا فحسب وإنما يمكن أن يكون بالفعل سبيلا فعالا لتحقيق نتائج ملموسة .

١١٠ - وبعد إنشاء آلية الممثل أو المقرر أو الفريق العامل ، ، يمكن للجنة ان تتخذ من خلالها عددا من التدابير ، كإقامة مراقبين اقليميين أو قطريين لحقوق الإنسان في الميدان . وبالإضافة إلى تأمين المعلومات عن حاجات المشردين داخليا يمكن لهؤلاء المراقبين أيضا أن يؤدوا دور الرادع لتجاوزات لحقوق الإنسان . وطلبت الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان مؤخرا من الأمين العام تزويد المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في يوغوسلافيا سابقا بعدد كاف من الموظفين المتمركزين في أراضي يوغوسلافيا سابقا بغية ضمان الرصد المستمر والفعال لحالة حقوق الإنسان في هذا البلد .

١١١ - ويمكن للجهاز المقترح أن يقدم تقريرا سنويا شاملا إلى لجنة حقوق الإنسان . وإضافة إلى ذلك ، ينبغي أن يقدم عند ظهور حالات طارئة تقارير ، يمكن للجنة دراستها بموجب إجراء حالة الطوارئ الذي أنشأته اللجنة أخيرا . وتغطي التقارير مدى إمكانية الوصول إلى المساعدات الغوثية المقدمة . وكما أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عرضه للتقرير التحليلي ، ينبغي أن يكون المجتمع الدولي قادرا على الاعتراف بأن رفض تقديم المساعدة الغوثية للمحتاجين يعتبر انتهاكا لحقوق الإنسان الأساسية وأنه ينبغي اتخاذ خطوات عملية لإدراج "رصد هذه الانتهاكات واتخاذ اجراءات بشأنها كجزء من العمل الرئيسي لمجموعات حقوق الإنسان ، بما في ذلك لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة" .

١١٢ - وينبغي أن ينسق الممثل أو المقرر أو الفريق العامل أنشطته مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وادارة الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة الدولية للهجرة ولجنة الصليب الأحمر الدولية ، ومع غيرها من الوكالات والمنظمات التي تقدم الإغاثة والمساعدة إلى المشردين ، بحيث تكمل الجهود الخاصة بكل منها بعضا ويكون بإمكان الممثل أو المقرر أو الفريق العامل مساعدة هذه الوكالات ، مع احترام ولاياتها واختصاصاتها الفنية ، على ضمان أن تكون معايير حقوق الإنسان مفهومة على نحو كاف وأن تؤخذ بالحسبان عند تخطيط أنشطتها لصالح المشردين . وفي هذا الصدد ، رأى ممثل الأمين العام أن تجربة الاشتراك في مهمة المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في يوغوسلافيا سابقا اتاحت نظرة متبصرة ومفيدة عن الدور البناء الذي يمكن أن تؤديه آلية لحقوق الإنسان تتعاون مع وكالات وبعثات الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات والبعثات الدولية ، وعن تعاضد هذا الدور مع دور الهيئات المذكورة .

١١٣ - ويؤدي تعزيز تعاون الآلية المقترحة مع الآليات القطرية الأخرى إلى زيادة حماية اللجنة للمشردين داخليا . وبما أن التقارير عن بلدان محددة لا تركز إلا على البلدان المعنية وتغطي ، علاوة على ذلك ، مجموعة واسعة من مشاكل حقوق الإنسان ولا يتوقع أن تعالج بالتفصيل مشكلة حاجات المشردين داخليا إلى الحماية ، يمكن استخدام الآليات القطرية كآليات مكملة للآلية المقترحة الخاصة بالمشردين داخليا .

١١٤ - ويمكن أن يسهم التعاون بين الآلية المقترحة وأجهزة حقوق الإنسان على الصعيد الإقليمي إسهاما ملحوظا في تعزيز حماية المشردين داخليا . ومن بين المنظمات الهامة ، هناك لجنة حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ومؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا . وتجدر الإشارة إلى أن ممثل الأمين العام قد قام بالفعل باتصالات مع اللجنة الأفريقية ، عن طريق رئيسها وتمكن ، خلال زيارته

إلى يوغوسلافيا سابقا من التعاون مع الممثلين الميدانيين التابعين لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا الذين وجدوا أيضا أن مهمة المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في يوغوسلافيا سابقا مفيدة جدا لأغراضهم .

١١٥ - إن وضع استراتيجات وقائية لمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان التي تتسبب في التشريد الجماعي للشعوب يعتبر أمرا جوهريا بالنسبة للحماية . واقترح البعض إجراء دراسة سنوية لانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في بلدان ومناطق محددة والمؤدية الى الهجرة الجماعية . وأوصى البعض الآخر بأن تطلب اللجنة من الأمين العام إقامة اتصالات مباشرة مع حكومات البلدان التي قد تنشأ منها الهجرات الجماعية . وكانت اللجنة ، في الحقيقة ، قد اقترحت ذلك في عام ١٩٨٠ (القرار ٣٠ د - ٣٦) . كما كان نسب مسؤولية حدوث الهجرات الجماعية إلى الحكومات من بين التوصيات التي قدمها فريق الخبراء الحكوميين المعني بالتعاون الدولي لتلافي حدوث تدفقات جديدة من اللاجئين ، الذي قدم تقريره الأخير إلى الجمعية العامة في عام ١٩٨٦ (A/41/324 ، المرفق) .

١١٦ - وثمة حاجة إلى نظام إنذار مبكر فعال لإنذار المجتمع الدولي بعمليات النزوح الجماعية الوشيكة . وفي هذا الصدد ، يجدر لفت الانتباه إلى أن لجنة التنسيق الإدارية قررت في نيسان/أبريل ١٩٩١ إنشاء فريق عامل مخصص للإنذار المبكر فيما يتعلق بتدفقات اللاجئين والمشردين الجديدة بغية استحداث نظام إنذار مبكر وفعال تابع للأمم المتحدة . وأوصى الفريق العامل في تقريره المقدم إلى لجنة التنسيق الإدارية ، بإنشاء نظام إنذار مبكر تابع للأمم المتحدة من خلال عملية بناءة يمكن أن تبدأ بالإنشاء المباشر لآلية تابعة للأمم المتحدة للتشاور فيما بين الوكالات .

١١٧ - ويمكن أن تستتبع آلية التشاور المقترحة قيام كل منظمة مشاركة تابعة للأمم المتحدة لتجميع وتحليل المعلومات ذات الصلة في مجال أو مجالات اختصاصها . وتحيل المنظمات هذه المعلومات شهريا الى جهة مركزية ، مشفوعة بتوصيات ممكنة لكي تتخذ الأمم المتحدة اجراء في صددها . ويمكن أن يتم تجميع وتحليل قسم كبير من هذه المعلومات على صعيد البلد .

١١٨ - وتنظم الجهة المركزية مشاورات شهرية منتظمة فيما بين المنظمات المشاركة للوصول إلى استنتاجات وتوصيات جماعية بغية عرضها على الأمين العام ووكيل الامين العام للشؤون الإنسانية ، ورؤساء المنظمات والوكالات المشاركة والتابعة للأمم المتحدة . ويمكن ترتيب مشاورات خاصة بظروف بعينها وإنشاء بيانات إنذار على أساس حالة الطوارئ حسب ما تقتضيه الظروف .

١١٩ - ويذكر تقرير الفريق العامل المخصص مركز حقوق الإنسان من ضمن الوكالات أو المكاتب التي ينبغي أن تشارك في آلية التشاور . ومن المؤكد أن المركز يمكن أن يؤدي دورا في تجميع المعلومات عن حقوق الإنسان وتقديم المساعدة لتحديد الحالات التي تؤدي إلى التشريد الجماعي . بيد أن قدرة المركز محدودة ، إذ لا توجد لديه ، في الوقت الحاضر ، مكاتب في الميدان لإجراء عمليات تقييم وتقديم معلومات عاجلة وموثوقة ومباشرة على نحو منتظم . ولكن ، بفضل البعثات التي يوفدها الممثل أو المقرر أو الفريق العامل الى البلدان ، وإمكانية وضع مراقبين على الصعيدين الوطني أو الاقليمي ، يمكن في بعض الاحيان كشف التطورات التي من شأنها أن تؤدي إلى حدوث تنقلات السكان الجماعية ، وإخطار المجتمع الدولي بها ، لا سيما لجنة حقوق الإنسان .

١٢٠ - فعلى سبيل المثال ، حددت تقارير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في يوغوسلافيا سابقا المناطق التي يمكن أن تحدث فيها انتهاكات لحقوق الإنسان وحالات نزوح جماعية . وحبذا لو كان بالإمكان تكليف جميع الأجهزة المعنية بمواضيع أو ببلدان بمهمة تحديد الحالات التي تتدهور فيها ظروف حقوق الإنسان بسرعة والتي من شأنها أن تتسبب في حالات نزوح جماعية . ويمكن للجنة ، بعد تحديد هذه الحالات ، توجيه نظر الأمين العام اليها بغية اتخاذ إجراء دولي سريع في صددها .

١٢١ - كما يمكن للجنة أن تفكر في الطريقة التي يمكن بها لآليات الرصد الخاصة بها أن تساعد الهيئات التنفيذية المختصة ، كمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، على التحقق من توفر ظروف آمنة كافية لضمان عودة المشردين داخليا واللاجئين إلى وطنهم . ويمكن أن تدرس إمكانية إنشاء نظام رصد دولي لتقديم تقارير عن العائدين وضمان ممارسة الحق في العودة في ظروف آمنة . وفي السودان ، لاحظ ممثل الأمين العام الفرق بين حالة أولئك الذين يمكن أن يعودوا إلى وطنهم والعيش في حالة نسبية من الأمن والكرامة ، وأولئك الذين كثيرا ما يعانون من ظروف مهينة في المخيمات .

١٢٢ - وذكر وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ، في رده الموجه إلى ممثل الأمين العام ، "أن العمل يحتاج أيضا إلى شمل عملية البحث عن فرص العودة للمشردين إلى وطنهم وعن سبل دمجهم في مجتمعاتهم بالذات وكذلك وضع استراتيجيات إنمائية اجتماعية واقتصادية طويلة المدى ، تسهل استئناف حياتهم الطبيعية في ظروف آمنة ومستقرة إما في بلدانهم الأصلية أو في بلد ثالث" . وكانت عملية التوسط مع السلطات والمجتمع المانح لتسهيل عودة المشردين المقيمين في مخيمات حول مدينة الخرطوم ممن يرغبون في العودة إلى مناطقهم الأصلية ، من النتائج الإيجابية التي أسفرت عنها زيارة الممثل للسودان .

١٢٣ - ونظرا لأن البعد المتعلق بحقوق الإنسان لمشكلة التشريد كثيرا ما يتداخل مع المشكلات السياسية والأمنية للبلدان المعنية ، فيمكن التساؤل عما إذا كان دور الممثل أو المقرر أو الفريق العامل كما هو متوخى في الولاية الأصلية والموسع في هذه الدراسة سيكون كافيا لمواجهة التحديات ، أو عما إذا كانت هناك ضرورة لوضع آليات إضافية في إطار الأمانة العامة ومنظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقا . وكما أشير أعلاه ، فقد اقترحت غواتيمالا والسودان أن تسعى الأمم المتحدة إلى وضع آلية خاصة بالمشردين داخليا كتلك المخصصة للاجئين عن طريق مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، لا سيما إذا ما أخذ في الاعتبار أن عدد المشردين الناجم عن النزاعات الداخلية يزيد على حالات التشريد التي وقعت إثر الحرب العالمية الثانية والتي كانت أساسا لإقامة نظام اللاجئين .

١٢٤ - وريثما يتم ايجاد حل لهذه القضية المؤسسية ، من المفيد أن تفكر جميع الأجهزة الرئيسية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والتي تعتبر ولايتها ذات صلة بحالة المشردين داخليا ، سواء أكانت تضطلع بوظيفة تنفيذية أو بوظيفة وضع المعايير ، في إنشاء وحدات داخل أنظمتها للتركيز على مشكلات المشردين داخليا .

١٢٥ - ونظرا لحجم الطلبات الهائل الذي لا بد أن تشمله ولاية موضوعية ، فإن الممثل أو المقرر أو الفريق العامل سيحتاج لكي تكون الولاية فعالة في تأمين حماية كبيرة للسكان المشردين داخليا في العالم ، إلى أقصى درجات المساعدة والدعم من قبل مركز حقوق الإنسان ، لا سيما في تجميع وتحليل المعلومات عن ظروف المشردين داخليا . وسيقتضي ذلك تعزيز الموارد القليلة الحالية للمركز لهذا الغرض بالذات ، وسيسمح أيضا باستخدام الراصدين في حالات هامة .

١٢٦ - وفي إطار العمل المؤسسي المقترح ، سيركز الممثل أو المقرر أو الفريق العامل على بعد حقوق الإنسان الذي تنطوي عليه المشكلة ، ويعمل كرابط ومحرك لأجهزة الأمم المتحدة المختلفة التي تعنى بصياغة السياسة والبرامج التنفيذية ، ويقدم تقارير إلى لجنة حقوق الإنسان وإلى الأمين العام ومن خلاله إلى الجمعية العامة ومجلس الأمن ، حسب الضرورة .

جيم - تعليقات ختامية

١٢٧ - لا يوجد في الوقت الحاضر أي مؤسسة مفردة في منظومة الأمم المتحدة مسؤولة عن حماية المشردين داخليا ومساعدتهم . وهناك عدة منظمات ، من أشهرها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، تدير عمليا برامج تشمل المشردين داخليا ، ولكن على أساس مخصص فقط . ونظرا لجسامة المشكلة واحتمال تزايد عدد المشردين داخليا ، يطلب من

الأمم المتحدة إنشاء آلية ما ، في شكل ممثل أو مقرر أو فريق عامل ، يمكن استخدامها كجهة مركزية للحماية الدولية ، ويمكن أن تساعد في تعبئة جهود أجهزة الأمم المتحدة القائمة التي تتولى تقديم المساعدة والحماية ، ويمكن أن تعمل كمحاور ومحام بالنيابة عن المشردين داخليا .

١٢٨ - ونظرا لأن الحاجات والتحديات المتعلقة بالمشردين داخليا تتقاطع مع عدد كبير من الخطوط التنفيذية والتنظيمية داخل منظومة الأمم المتحدة ، فإن ربط هذه الآلية ربطا مؤسسيا بمكتب الأمين العام يضمن لها أقصى درجات الفعالية .

١٢٩ - واذا كلف ممثل للأمين العام معني بالمشردين داخليا بالمهمة ، فيكون لهذا المنصب دوران . الأول ، هو رصد الأحوال وإنذار المجتمع الدولي حسب الضرورة لاتخاذ الاجراءات المناسبة . والثاني هو دور تنفيذي يشمل التوسط لدى الدول والأطراف المعنية الأخرى للتخفيف من حدة المشاكل والمساعدة في تأمين الحماية والمساعدة . وبما أن هذين الدورين قد يتضاربان في حالات محددة ، فيجب ايلاء الاهتمام الواجب لضمان عدم تعرض أي منهما للخطر ، ربما من خلال استخدام راصدين مستقلين من قبل ممثل الأمين العام .

١٣٠ - وعلى المدى الطويل ، من المستحسن أن تقوم الأمم المتحدة ، إما بتكليف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين صراحة بالمهمة ، أو بانشاء هيئة مكافئة تفي على نحو أدق باحتياجات المشردين داخليا . والواقع أن عملية دراسة الخيارات المتاحة وتقديم التوصيات لاتخاذ الاجراءات في الوقت المناسب قد تشكل بالفعل أحد الأهداف الفرعية لممثل الأمين العام .

١٣١ - وفي غضون ذلك ، لا يمكن للأزمة التي يواجهها المشردون داخليا أن تنتظر الحل النهائي لأوجه الغموض المؤسسية . فثمة حاجة ملحة الى اتخاذ تدابير معيارية وتنفيذية عملية للتخفيف من حدة الأزمة . وحتى في الحالات التي تسري فيها القواعد الدولية القائمة على حالة المشردين ، فإن تنفيذها معدوم على نحو خطير . ويمكن للمجتمع الدولي ، حالما تبلغه الآلية المقترحة لممثل الأمين العام بوجود مشكلة وشيكة أو قائمة ، حشد جميع طاقاته لتقديم الحماية والمساعدة الى الأشخاص المحتاجين اليهما .

خامسا - ديناميات التشرد الداخلي

١٣٢ - ثمة عامل حاسم في تفهم مشكلة التشرد ، وهو أن أغلبية الأشخاص المشردين يعيشون في بلدان نامية تواجه مشاكل عويصة في بناء الدولة ، أو يأتون من هذه البلدان ، وهذه المشاكل هي: أزمات تحديد الشخصية الوطنية وتحقيق الوحدة ؛ وعدم فعالية السلطة والسيطرة ؛ وتوفر قدرة محدودة لتحقيق الانتاجية الاقتصادية وتوزيع الموارد ، وقبل كل شيء ، وجود توتر بين القوى السياسية والاقتصادية المركزية ومطالبة العناصر الناخبة بالحصول على الاستقلال الذاتي وتحقيق المشاركة العادلة . وبينما تعتبر المعايير القانونية الدولية وآليات الإنفاذ الدولية ذات أهمية حاسمة لإيجاد حل لانتهاكات حقوق الإنسان الصارخة الناجمة عن النزاعات الداخلية ، يعد تقييم الأسباب المؤدية إلى نشوب هذه النزاعات حاسما أيضا ، سواء بالنسبة لوضع التدابير الملائمة من أجل معالجة المشاكل بتناولها من جذورها المحلية ، أو بالنسبة لاتخاذ إجراءات التحسين قبل أن تبلغ المشاكل مرحلة الأزمة .

١٣٣ - ويجب ، عند حدوث حالات التشرد الجماعي ، أن يكون توفير معونة الطوارئ مصطحبا بتدابير لحماية حقوق الإنسان وباستراتيجيات أطول أجلاً لتناول الأسباب المؤدية إلى نشوء هذه الحالات . ويقتضي التوفيق بين المنظور الخارجي للمعايير العالمية والديناميات الداخلية توسيع نطاق التوافق العالمي في الآراء حول مسألة احترام الكرامة البشرية التي تقوم عليها ، في نهاية الأمر ، مبادئ توفير الحماية للأشخاص المشردين داخلياً . ولا يمكن للمنظور القائم على النظرية النسبية أن يكون مستديماً في عالم يزداد فيه الوعي بالشمول والاهتمام الفعال ، إلا إذا كان مطابقا للمعايير العالمية ومُعزِّزاً لها .

ألف - التشرد الداخلي في سياقه

١٣٤ - لإدراك التحدي الذي يواجهه المجتمع الدولي في معالجة المشاكل المتزايدة التي يعاني منها المشردون داخلياً ، لا بد من تفهم عملية التطور التي أدت إلى ظهور أزمة التشرد الحالية ، وأساس الاهتمام العالمي الظاهر بهذه الأزمة تفهماً جيداً . ولقد مرت هذه العملية بثلاث مراحل رئيسية هي: مرحلة السيطرة الامبريالية والحرب الباردة التي كان التحرر الذاتي منها يشكل القضية الجماعية للخاضعين للسيطرة ؛ ومرحلة الاستقلال والأثر القمعي للحرب الباردة ؛ ومرحلة تحديات ما بعد الحرب الباردة المتمثلة في المطالبة المتزايدة بالديمقراطية وبحماية حقوق الإنسان الأساسية والمبادئ الإنسانية .

١٣٥ - ويجب أن تكون نقطة الانطلاق ، في العديد من البلدان المتأثرة ، الدولة الاستعمارية وقيامها بتوحيد مختلف المجموعات التي أبقت عليها ، في تناقض ظاهري ،

منفصلة وغير مدمجة . فتمت تفرقة المجموعات الإثنية وضمها إلى مجموعات أخرى داخل الحدود الاصطناعية لنظام الدولة الجديدة . وفي الوقت الذي كانت فيه الدول الاستعمارية تشكل الطرف الثالث القائم بدور الحَكَم في تحقيق التعايش والتفاعل فيما بين المجموعات الإثنية . قامت هذه الدول بفرض بنية فوقية من القوانين والنظام ، وهي بنية غالباً ما كوِّنت بناء على الاختلافات وأوجه عدم الإنصاف القائمة على الأساس العرقي والإثني والثقافي والديني . ورغم أن الدولة كانت توفر الاحتياجات الأساسية من أجل البقاء ، كان التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي يحتل مكاناً متدنياً في قائمة أولويات الدولة الاستعمارية .

١٣٦ - وعززت حركة الاستقلال مفهوم الوحدة في إطار الدولة القومية المنشأة حديثاً . وكان الاستقلال بالنسبة لمعظم هذه البلدان بمثابة مكسب جماعي لم يفصل في بادئ الأمر بين أولئك الذين سيرثون السلطة المركزية والثروة وما سيرثونه . والواقع أن الهياكل الاستعمارية والعمليات التي لجأ إليها الاستعمار للسيطرة خلعت عن المجتمعات المحلية والمجموعات الإثنية الجزء الأكبر من استقلالها المحلي ومن سبل عيشها المستديمة واستعاضت عنها بقدر من السلطة المركزية والتبعية لجهاز الدولة .

١٣٧ - وسادت ظروف مماثلة في بلدان الاتحاد السوفياتي السابق وأوروبا الشرقية ، حيث حافظت بنية فوقية من السلطة والرقابة على جهاز من القانون والنظام قمع تطلعات القوميات والمجموعات الإثنية وغيرها من الهويات . ورغم أن الدولة كانت توفر الاحتياجات المادية الأساسية للشعب فإن الانتهاك أو الإنكار الجسيم للحقوق السياسية والمدنية الأساسية أدى في نهاية المطاف إلى نشأة الحركة الديمقراطية التي أسهمت في انهيار النظام .

١٣٨ - وعندما تسلم القوميون زمام المؤسسات المركزية وموارد البقاء هذه ، كانت النتيجة التي لا مفر منها نشوب نزاع على السلطة والثروة والفرص الإنمائية . وأدت هذه النزاعات في أغلب الأحيان إلى انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان ، وإنكار الحريات المدنية ، وتعطيل الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وما ينجم عن ذلك من إحباط للتنمية وإضعاف للقدرة الوطنية على تلبية الاحتياجات الأساسية لسواد الشعب .

١٣٩ - وفي ظل ظروف الحرب الباردة التي عمَّت النظام الدولي ، كانت هذه الجهات الفاعلة على الصعيد العالمي تستجيب لاعتباراتها الايديولوجية أو الاستراتيجية أكثر مما تستجيب لسياق التنافس المحلي الملائم من أجل الحصول على السلطة والموارد . وكثيراً ما جعل المعسكران الايديولوجيان المتنافسان النزاعات تتفاقم بتوفير المساعدة العسكرية والاقتصادية إلى حلفائهما أو أتباعهما ، ولكنهما قلَّما كفلا الجهود المبذولة من أجل التوصل إلى حلول سلمية . بيد أن البنى الفوقية للحرب

الباردة قد أحكمت الغطاء على هذه القدور الداخلية الغالية لتحافظ على مفهوم نظام عالمي يهتم بالاستقرار الظاهر أو الرسمي أكثر من اهتمامه بمحتواه الموضوعي والنوعي من حيث السلم والديمقراطية والازدهار ومراعاة الكرامة البشرية .

١٤٠ - وعندما ظهرت بوادر انتهاء الحرب الباردة ، وقد حفزتها وانتعشت بها عملية الدقرطة في الاتحاد السوفياتي وأوروبا الشرقية ، شهد الكثيرون بزوغ عهد جديد ومبشر بالخير على المسرح العالمي . ولكن ما لم يتوقعه هؤلاء تماماً هو أن ما سيحل محل المجابهة الثنائية القطب في الحرب الباردة هو تفكك الاتحاد السوفياتي ، وأن يوغوسلافيا التي كانت نموذجاً للوحدة في التنوع ستتفجر ، وأن التوترات والنزاعات الإثنية ستنتشر في أرجاء عديدة من العالم .

١٤١ - وإذا كان انتهاء الحرب الباردة قد قضى على تحالفات قامت على أسس إيديولوجية لا تعبأ بالمطالبات المحلية للحصول على الشرعية ، فقد أزال أيضاً "الترتيبات الشاملة" التي اتخذتها الدول الكبرى بوصفها أجهزة وساطة ، وحليفة يحيِّد بعضها البعض الآخر . ولقد أدى ذلك إلى ظهور العنف المطلق والدمار في أرجاء عديدة من العالم .

١٤٢ - ويمكن القول بكل ثقة إن هذه النزاعات الداخلية تعتبر فرصة ومفارقة تنطوي على تحدٍّ ، بمعنى أن المكونات الإثنية التي لحمها وجمعها معاً الغراء الاستعماري وعززها نظام الحرب الباردة ، بدأت الآن بالافتراق وبإعادة تأكيد مطالباتها بوحدة قومية عادلة ، وأصبحت في بعض الحالات تدعو إلى الاستقلال الذاتي أو الاستقلال التام من تحكم السلطة المركزية . كما بدأت الهويات التي كانت قد أضعفتها أو أخمدتها هياكل وقيم ومؤسسات نظام الدولة القومية ، بالانتعاش من جديد ، وبدأت بإعادة تعريف معايير المشاركة والتوزيع والشرعية . وكذلك بدأت مجموعات حديثة الهوية بالظهور وبإثبات وجودها والاعتراض على أنماط توزيع السلطة والثروة والموارد الاخرى .

١٤٣ - وثمة اتجاهان متناقضان يبرزان حالياً في آن واحد على ما يبدو أحدهما نحو الوحدة والآخر نحو التجزئة: فالميل إلى اتخاذ ترتيبات إقليمية موسعة في أوروبا وأمريكا الشمالية ومناطق أخرى يمثل الاتجاه الأول ، في حين أن التطورات الحاصلة في الدول التي خلفت الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا وتشيكوسلوفاكيا واثيوبيا بالإضافة إلى حشد من البلدان الأخرى تجسد الاتجاه الثاني . ويوحي هذان النموذجان بأن أولئك الذين خضعوا لجور الرقابة المركَّزة يعربون عن حاجتهم إلى التعبير عن أنفسهم وإلى اعتراف الآخرين بهم ، بينما يختار أولئك الذين ينعمون بالحرية فعلاً الانتقال بصورة برغماتية إلى هياكل تعاونية أوسع . ويكمن التحدي عندئذ في الموازنة بين حقوق مختلف المجموعات ، لا سيما بين الأغلبيات والأقليات . وعندما تكون المشاكل المعنية

متعلقة بمعاناة الجماهير إلى درجة الموت من الجوع وارتكاب الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان الأساسية ، وهما أمران لا يمكن للمجتمع العالمي أن يغض النظر عنهما أو يعفي ضميره منهما ، تصبح ضرورة اتخاذ إجراء على الصعيد الدولي ملحة . ويكون المشردون داخلياً أكثر من يتضرر في أغلب الاحيان من هذه المآسي البشرية .

١٤٤ - وهذه الظروف الداخلية المتضاربة لم تسترع على النحو الكافي انتباه الجهات الصانعة للسلم على الصعيد الدولي . فلقد أخمدت سياسات الحرب الباردة في العالم الاهتمام الدولي بمشاكل حقوق الانسان وأوصدت باب الاتفاق في المنظمات الدولية ، مما حال ، على نطاق واسع ، دون اتخاذ إجراءات فعالة قائمة على أساس تعاوني .

١٤٥ - واستفاد بعض الزعماء في البلدان النامية من المنافسة القائمة بين الدول الكبرى للحصول على موارد عسكرية واقتصادية ساعدتهم على البقاء في السلطة . واستفاد هؤلاء الزعماء ، بانحيازهم الى هذه القوة أو تلك في منافسة الحرب الباردة ، من النظام الدولي الثنائي القطب ، مما مكنهم من تجاهل نداءات مواطنيهم المطالبة بإيلاء مزيد من الاهتمام الى حقوق الانسان والديمقراطية . وحصل عدد من الزعماء المستبدين ، بإقحام أنفسهم في نظام الحرب الباردة العالمي ، على الدعم الدولي ، إن لم يكن الشرعية الدولية . وكان هذا النمط ملحوظاً بوجه خاص في المناطق التي كانت تعتبر ذات أهمية استراتيجية بالنسبة لإحدى الدول الكبرى . أما المناطق التي كانت تتسم بأهمية أقل بالنسبة للولايات المتحدة أو للاتحاد السوفياتي ، فقد كان لتنافس الحرب الباردة أثر أقل في التطورات السياسية والاجتماعية المحلية الحاصلة فيها . وقد سعى بعض الزعماء ، صراحة ، الى تفادي شرك المنافسة الخارجية ، وحاولوا البقاء غير منحازين أو القيام بتأسيس منظمات تركز على الجنوب المتخلف النمو .

١٤٦ - ولحسن الحظ ، أدى انتهاء الحرب الباردة الى ظهور عهد جديد يهتم بتوفير الحماية الدولية للأشخاص المشردين داخلياً . وأصبح المجتمع الدولي قادرا الآن على معالجة النزاعات الداخلية على أساس تعاوني وبالتالي على مساعدة البلدان على معالجة المشاكل المتصلة بالتشرد من جذورها . وفيما يتعلق بالبلدان النامية ، لا شك أن النظام الدولي الناشئ بعد الحرب الباردة أزال العامل الخارجي المتمثل في تنافس الدول الكبرى ، ووضع المشاكل التي تواجهها هذه البلدان في سياقها الإقليمي والوطني . ويسلّم الآن أكثر فأكثر بأن الأسباب والآثار داخلية في المقام الأول ، وهذا تطور تترتب عليه آثار ايجابية وسلبية على حد سواء ، تطور يثير مشاكل عويصة ويتيح فرصا مثيرة .

١٤٧ - أما الآثار الايجابية فهي تتمثل في الاهتمام الذي يتم تركيزه على النحو المناسب على التحديات الداخلية التي يواجهها بناء الأمة: أي بناء الوحدة القومية على أساس عادل ، وتقاسم السلطة السياسية ، وتحقيق النمو الاقتصادي ، وأنماط التوزيع . أما الوجه السلبي فهو أن الانتهاكات الصارخة لحقوق الانسان والكوارث البشرية سيظل يبتلى بها قسم كبير من البشرية إذا لم يتم ، بصورة وقائية ، تناول الأسباب الأساسية التي أدت الى نشوب هذه النزاعات الداخلية ومعالجة الآثار المترتبة عليها . ومن المهم ، بهذا الصدد ، أن يُدْرَك أن الانتماء الإثني كثيراً ما يتداخل مع الانتماء الطبقي . والفروق الاقليمية ليست ، في نهاية الأمر ، إلا نتيجة لدرجات متفاوتة من التحديث أو التنمية وقد تصبح مساوية للفروق الطبقية الإثنية . ويجب أن تؤدي هذه العوامل جميعها دوراً حاسماً في إيجاد حلول لمشاكل النزاعات الداخلية ، بما فيها التشرد الناجم عن الفقر والحرمان الاقتصادي . وهذا التعقيد ، إلى جانب ديناميات التشرد الداخلي الاجتماعية والاقتصادية ، هو الذي يجعل الحماية اللازمة أكثر من حماية توفرها قواعد أو أنظمة قانونية وإن كانت المعايير القانونية توفر مبادئ توجيهية هامة .

١٤٨ - ويجب لأغراض هذه المساعدة والحماية الدوليتين أن يتم إنفاذ مجموعتين من المبادئ تتمثل إحداهما في التخفيف من حدة الحالة على الفور وذلك بتوفير معونة الطوارئ والحماية والمساعدة للمجتمعات المتأثرة أو للأشخاص المتضررين ؛ أما الثانية فهي إنشاء هياكل وترتيبات مؤسسية تضمن على الأجل الطويل نظام حماية فعال يلبي الحد الأدنى من معايير الكرامة البشرية التي تقضي بها الصكوك الدولية .

١٤٩ - إن الاهتمام الدولي بمآسٍ بشرية تضاهي في شدتها ما تعاني منه الآن الصومال ويوغوسلافيا سابقاً ، في جملة بلدان أخرى ، واتخاذ الاجراءات الضرورية للتخفيف من حدة المعاناة ، لا يمكن أن يتوقفا بمجرد تسليم المساعدة الغوثية . فقد يتراوح نطاق المساعدة الدولية ، في نهاية المطاف ، بين توفير الإغاثة والحماية في الأجل القصير ، وتقديم المساعدة الدولية لإعادة بناء النظام العام والمجتمع المدني .

١٥٠ - ويجب أن تكون المبادئ المعمول بها في كلتا المرحلتين هي مبادئ المساواة ، والعدل ، والكرامة البشرية المصونة في مبدأ حماية حقوق الإنسان الأساسية . وتتطلب مراعاة هذه المبادئ ، في كثير من الأحيان ، وجود طرف ثالث يؤدي دور الوسيط والموجه وصانع السلم . وللمنظمات الاقليمية دور حيوي يجب أن تؤديه في هذا المجال ، وإن كان الافتقار الى الموارد والتصميم السياسي يقيد قدرتها على العمل بفعالية . وتعتبر الأمم المتحدة ، في بعض حالات الأزمات البشرية الجماعية ، السلطة الأخيرة التي تتمتع بالشرعية والمسؤولية على الصعيد العالمي . وثمة مبررات أخلاقية قاهرة وشرعية تبرر هذا الدور الذي يهدف الى اقامة السلم والعدل ونشر الأمن وحماية حقوق الإنسان الأساسية .

١٥١ - والاهتمام الدولي بهذه المسائل المتصلة بحقوق الإنسان الأساسية يتفق كلياً مع مبدأ السيادة الجوهري . فلا يمكن لأي حكومة أن تتذرع على نحو مشروع بمبدأ السيادة للقيام عمداً بإهلاك شعبها من الجوع أو لحرمانه من إمكانية الحصول على الحماية والموارد الحيوية من أجل بقائه . والافتراض القائل بأنه إذا كانت حكومة من الحكومات غير قادرة على توفير الحماية والمساعدة ، وجب على المجتمع الدولي أن يتخذ الإجراء لشغل الفراغ ، سواء بناء على طلب من البلد المضيف أو بتوافق دولي في الآراء ، هو افتراض يتفق ومبدأ السيادة .

١٥٢ - وتنعكس الأنماط المتغيرة التي تستصوب اتخاذ إجراء على الصعيد الدولي في النُّهُج التي اتبعتها هيئات صنع السياسات في ميدان حقوق الإنسان في الآونة الأخيرة ، فقد لجأت بصورة متزايدة إلى تعيين مقررين خاصين أو أفرقة عاملة أو ممثلين أناطتهم بولايات تتعلق بمسائل حساسة ومعقدة تتصل بحماية حقوق الإنسان وتقديم المساعدة إلى الأشخاص في الإطار المحلي . وتختلف هذه الإجراءات اختلافاً شديداً مع الإجراءات التي كانت تتبعها الأمم المتحدة في الماضي ، مما يعني إحراز تقدم جوهري في ميدان توفير الحماية الإنسانية والمساعدة وحماية حقوق الإنسان على الصعيد العالمي .

١٥٣ - ويتضح من الأدلة الميدانية في البلدان التي قام ممثل الأمين العام بزيارتها أن هذه الميول الجديدة نقلت ، على نطاق واسع ، رسالة الاهتمام الذي يوليه العالم إلى الحشود المتضررة من المشردين داخلياً . ولقد ازدادت تطلعاتهم إلى الحصول على الحماية والمساعدة الدوليتين زيادة قابلة للقياس . وشعور التفاؤل والسلطة الناجم عن ازدياد التطلعات والتوقعات يقوي استعداد الحكومات وغيرها من السلطات القائمة بالحكم للتعاون . وإن احتمالات التعاون الدولي ، والاقناع الدبلوماسي ، وكذلك ، في حالات استثنائية ، العمل الجماعي على الصعيد الدولي ، إن كل هذه الأمور تتفاعل لتحث على إيلاء اهتمام أكبر إلى حقوق السكان المتضررين واحتياجاتهم .

١٥٤ - ولكن ينبغي عدم المبالغة ، رغم ذلك ، في تقدير أهمية الاهتمام المتزايد الذي يوليه المجتمع الدولي إلى قضية الأشخاص المشردين داخلياً واعتبار أنه استجاب ، على النحو الواجب ، للتحديات التي يطرحها جدول أعمال المساعدة الإنسانية وحقوق الإنسان لتوفير الحماية والمساعدة لهؤلاء الأشخاص . والواقع أن إحدى الملاحظات الميدانية الرئيسية لممثل الأمين العام كانت تتعلق بمدى تجاوز التطلعات والتوقعات داخل البلدان المتضررة قدرة هيئات الأمم المتحدة على توفير الحماية والمساعدة اللتين تعد بهما المحتاجين بوجودها . ولا يكمن التحدي ، بالطبع ، في التقليل من حضور الأمم المتحدة بل في تعزيز قدرتها على تقديم المساعدة .

باء - ملاحظات من الميدان

١٥٥ - باستثناء حالة يوغوسلافيا سابقا ، حيث انضم ممثل الأمين العام الى بعثة المقرر الخاص ، السيد تاديوش مازوفيتسكي ، كانت الزيارات الى عدد من البلدان المختارة لا تستهدف ، كما أشير سابقا ، رصد ظروف التشرد الداخلي وانتهاكات حقوق الإنسان في تلك البلدان وتقديم تقرير عنها ، بل كانت استشارية تهدف الى تقديم برهان ، وإن كان رمزياً ، على أن النهج المتبع لتناول هذه المسألة ليس تجريديا تماما أو بُنْيانياً نظرياً ، بل هو نهج عملي يعكس بالفعل الظروف السائدة في الميدان . ويُمَكِّن مثل هذا النهج من ايلاء الاعتبار الواجب لآراء واهتمامات المعنيين مباشرة . ولقد أكدت الوقائع الملاحظة في البلدان التي تمت زيارتها المبادئ الرئيسية المعنية تأكيدا واسعاً . وفي نفس الوقت ، كانت الأحوال السائدة في كل بلد من هذه البلدان من التفاوت بما يسمح ببيان مختلف الأوجه المتصلة بمشاكل التشرد الداخلي .

١٥٦ - وكانت النزاعات الداخلية ، وتعطل نظام الحياة المدنية ، والتوترات الإثنية ، والانشقاقات بمختلف أنواعها ، تشكل ، في كافة الحالات تقريبا ، مواضيع أساسية في أسباب التشرد أو في موقف السلطات تجاه توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخل البلاد سواء عن طريق الحكومة أو بواسطة التعاون الدولي .

١ - يوغوسلافيا سابقا

١٥٧ - تم في التقريرين اللذين قدمهما المقرر الخاص ، السيد تاديوش مازوفيتسكي ، (E/CN.4/1992/S-1/9 و E/CN.4/1992/S-1/10) تناول الحالة السائدة في يوغوسلافيا سابقاً على النحو الوافي . ويذكر انه تم تعيين السيد مازوفيتسكي بموجب القرار ١٩٩٢/دإ-١/١ الذي اعتمدته لجنة حقوق الإنسان في دورتها الاستثنائية الأولى المعقودة بتاريخ ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٢ . وجاء في القرار أن اللجنة "تروعها التقارير المستمرة عن الانتهاكات الواسعة الانتشار والمستفحلة والخطيرة لحقوق الإنسان التي ترتكب في أراضي يوغوسلافيا سابقا ، ولا سيما في البوسنة والهرسك" . وأعربت اللجنة عن "اشمئزازها الشديد" من مفهوم وممارسة "التطهير الاثني" الذي يطبقه الصرب على وجه الخصوص ، والذي "تستتبعه على الأقل عمليات ترحيل وإبعاد أو طرد قسري ... للأشخاص من مساكنهم ، في انتهاك صارخ لحقوقهم الإنسانية ، والذي يستهدف اقتلاع أو تدمير جماعات قومية أو اثنية أو عرقية أو دينية" . وخُوِّل المقرر الخاص بولاية "التحقيق مباشرة في حالة حقوق الإنسان في أراضي يوغوسلافيا سابقا ، ولا سيما في البوسنة والهرسك ، وتلقي المعلومات ذات الصلة والموثوق بها عن حالة حقوق الإنسان هناك من الحكومات والأفراد والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ، على أساس متواصل ، مع الاستعانة بالآليات القائمة للجنة حقوق الإنسان" .

١٥٨ - ولاحظ المقرر الخاص عقب الزيارة الأولى التي أجراها في الفترة بين ١٢ و٢٢ آب/أغسطس ١٩٩٢ ، "ان معظم اقليم يوغوسلافيا سابقا ، وخاصة البوسنة والهرسك ، هو حاليا مسرح لانتهاكات جسيمة ومنتظمة لحقوق الإنسان ، فضلا عن انتهاكات خطيرة للقانون الانساني . والتطهير الاثني هو سبب معظم هذه الانتهاكات" (E/CN.4/1992/S-1/9 ، الفقرة ٦) . وكذلك بين التقرير "أن التمييز ضد الصربيين الإثنيين ومضايقتهم واساءة معاملتهم يشكل أيضا مشاكل خطيرة واسعة الانتشار في كرواتيا" (الفقرة ٣٦) . وبينما أعترف التقرير بأن المسلمين اتهموا بانتهاج سياسة متعمدة في اخلاء الاقليم الخاضع لسيطرتهم من الصربيين الإثنيين ، فإنه خلص ، استنادا إلى المعلومات الواردة نتيجة لزيارة المقرر الخاص لمنطقة تقع تحت سيطرة المسلمين في البوسنة والهرسك (منطقة بيهاك) إلى نتيجة مفادها "أنه لا يجري في هذه المنطقة تطبيق أي سياسة يمكن مقارنتها بالتطهير الإثني" (الفقرة ٣٤) .

١٥٩ - ودعا المقرر الخاص ، في زيارته الثانية ليوغوسلافيا سابقا في الفترة بين ١٢ و٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ، ممثل الأمين العام المعني بشؤون الأشخاص المشردين داخليا كما دعا مقرِّرَيْن خاصَّيْن معنيَّين بمواضيع أخرى ، ورئيس الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي ، والخبراء الطبيين ، وخبراء الطب الشرعي ، إلى ملازمته ومساعدته في بعثته . وقام ممثل الأمين العام ، توزيعا للمهام ، وباتخاذ بلغراد وزغرب كأساس انطلاق ، بزيارة مناطق متعددة نيابة عن المقرر الخاص ، ومن بينها مناطق بادكوفيتش وبييلينا في البوسنة ، وبكّاتوبولا (قرب سونبور) ، وسوبوتيكا في فويفودينا . وكذلك اصطحب ممثل الأمين العام المقرر الخاص في زياراته إلى بانيا لوكا ، وترنوبوليه وسراييفو في البوسنة والهرسك ، وزار مع أعضاء الوفد الآخرين فوكوفار ، وهي مدينة تقع شرقي كرواتيا "وقد تم تدميرها بشكل يكاد يكون كاملا" من جراء عمليات القصف خلال الهجوم الذي شنه الجيش اليوغوسلافي على كرواتيا في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١ (الفقرة ١٩) .

١٦٠ - ومن الواضح ، استنادا إلى ما سبق ، أن هدف ممثل الأمين العام من زيارته هذه ليوغوسلافيا سابقاً يختلف عن هدفه من الزيارات الأخرى ، حيث كانت الزيارات السابقة جزءا من بعثة لتقصي الحقائق والتحقيق ، بينما كانت الزيارة اللاحقة لأغراض التشاور مع الحكومات والقوى الفاعلة الأخرى ، بناء على مبادرة من اللجنة ، وباسم المشردين داخليا .

١٦١ - وترد الاستنتاجات العامة التي توصلت إليها البعثة في التقرير الثاني الذي قدمه المقرر الخاص والذي بين "بأنه لا تزال تقع انتهاكات جسيمة ومكثفة لحقوق الإنسان في اقليم يوغوسلافيا سابقا . ولا يزال النزاع العسكري في البوسنة والهرسك

الذي يهدف إلى تحقيق "التطهير الإثني" ، مسألة مثيرة للقلق بصفة خاصة وملحة للغاية" (E/CN.4/1992/S-1/10 ، الفقرة ١) . وكذلك بيَّن التقرير أنه "نتيجة لهذه البعثة ، يود المقرر الخاص أن يؤكد بقوة أنه منذ زيارته الأولى في آب/أغسطس ١٩٩٢ ، لا يزال ارتكاب الانتهاكات الخطيرة والواسعة النطاق لحقوق الإنسان مستمرا في البوسنة والهرسك ، مع تصاعد هذه الانتهاكات وتكثيفها من بعض الوجوه ... ولقد أسفرت هذه الانتهاكات عن معاناة عدد كبير من السكان وفقدانهم لحياتهم . وهناك آلاف آخرون تتعرض حياتهم للخطر وتنتهك كرامتهم الإنسانية . وما لم تتخذ تدابير فورية ، فإن الكثيرين منهم سيهلكون قبل نهاية الشتاء القادم . وكما سبق البيان في التقرير الأول ، فإن السكان المسلمين هم الضحايا الرئيسيون المهددون بالابادة الفعلية" (الفقرة ٥) .

١٦٢ - وتَمكَّن ممثل الأمين العام أثناء زيارته من مراقبة سياسة "التطهير الإثني" المتبعة في أجزاء كرواتيا ، والبوسنة والهرسك الموجودة ، بحكم الواقع ، تحت سيطرة السلطات الصربية . وطُلب ، في القرار ١٩٩٢/د إ-١/٢ الذي اعتمدته لجنة حقوق الإنسان في دورتها الاستثنائية الثانية ، إلى جميع الدول "أن تنظر في مدى إمكان اعتبار الأعمال المرتكبة في البوسنة والهرسك وفي كرواتيا جرائم ابادة جماعية وفقا لاتفاقية منع جريمة الابادة الجماعية والمعاقبة عليها" . ويطبق "التطهير الإثني" من قبل المجموعة الإثنية التي تتحكم باقليم معين ضد أفراد مجموعات إثنية أخرى باستخدام وسائل مختلفة . ويبدو أن الهدف من ذلك هو إرغام المجموعة العدو على مغادرة الاقليم . وتنطوي الوسائل المستخدمة لنشر الرعب بين السكان على الإعدام بدون محاكمة ، والتعذيب ، والاغتصاب ، والتهديد ، والمضايقة ، والتخويف وإطلاق الرصاص على المنازل والمخازن والأماكن التجارية أو وضع المتفجرات فيها ، وتدمير أماكن العبادة والأماكن التي تتسم بأهمية ثقافية ، وإرغام السكان على المغادرة الى مكان آخر . ويعتبر الصرب الاثنيون المسيطرون بالفعل على بعض مناطق البوسنة والهرسك والموجودون في المناطق الموضوعة تحت حماية الأمم المتحدة مسؤولين ، بصفة رئيسية ، عن "التطهير الإثني" الجاري هناك . وعلى نحو ما لاحظ المقرر الخاص في تقريره الأول "ترتكب انتهاكات حقوق الانسان من قبل جميع أطراف المنازعات . وهناك أيضا ضحايا من جميع الأطراف . إلا أن حالة السكان المسلمين مأساوية ، بصفة خاصة ، وهم يشعرون بأنهم مهددون بالابادة" (الفقرة ٥٢) .

١٦٣ - ولكن الصرب لا يعتبرون أنفسهم بالطبع مسؤولين رئيسيين عن هذه الأعمال الوحشية بل إنهم ، على العكس تماما ، يدعون هم أيضا ، في المناقشات المعقودة مع اللاجئين منهم ، أن المسلمين ينتهكون حقوق الانسان . وفسرت السلطات العسكرية الصربية سلوكها العنيف بقولها إنه ردّ فعل على محاولة تفكيك بلد الصرب من قبل

المجتمع الدولي الذي ، على حد زعمهم ، يسعى الى تعزيز مفهوم القومية القائم على أساس إثني . وكانت خيبة أملهم المريرة إزاء تمزيق بلدهم وإزاء العقوبات التي فرضتها الامم المتحدة ، قوية للغاية . وشرح بعضهم بصورة استهزائية أن حربهم هي كفاح من أجل بقاء الهوية الصربية والتحرر من سيطرة المسلمين في البوسنة والهرسك .

١٦٤ - وسنحت الفرصة لممثل الامين العام ليزور في منطقة البوسنة والهرسك الموجودة تحت سيطرة الصرب الاثنيين مركزي أو مخيمي اعتقال ، هما باتكوفيتش وترنوبولي اللذين يثبتان ، في الواقع ، صحة الموقف التمييزي الذي اتخذه الصرب تجاه المسلمين وتجاه مجموعات أخرى من غير الصرب . وقيل بأن مخيم باتكوفيتش للاعتقال الموجود في شمال شرقي البوسنة ، وهي إحدى المناطق التي تَمَكَّن ممثل الامين العام من زيارتها نيابة عن المقرر الخاص ، هو بين أفضل مخيمات الاعتقال في البوسنة والهرسك ، وبالفعل ، لم يشتك فيها المحتجزون من إساءة المعاملة . وقد وُضِعت تحت تصرفهم عيادة يعمل فيها ضابط طبيب ، وكانوا في الأغلب يبدون في صحة جيدة ويحصلون على ما يكفيهم من الغذاء ، ورغم أن بعضهم سأل عن سبب إرغامهم على العمل في الأراضي الزراعية ، إلاّ أنهم قَبِلوا ، على ما يبدو ، ما قدمته السلطات من تفسير بقولها إن عملهم كان ضرورياً ، وأنه جيد بالنسبة لهم نظرا لانه يساعدهم على قضاء الوقت ، ويُمَكِّنهم من ممارسة تمارين رياضية تحافظ على لياقة أبدانهم . ولكنهم كانوا محشودين ، بصورة شنيعة ، في "حظيرتين" أو "اسطبلين" دون تدفئة ، وكانوا يرقدون على مرتبة من القش المغطى ببطانية ، وكان عددهم نحو ١ ٠٠٠ رجل (١ ٣٧٣ شخصا في الأصل) . وكان شهر أيلول/سبتمبر قد قدم ، والشتاء يقترب بسرعة ، ولكن لم تُشَاهد أي امكانية لتدفئة المكان . ولقد أكدت السلطات الصربية الموجودة بحكم الواقع أن المعتقلين كانوا قد اشتركوا بالفعل ، أو كانوا على وشك الاشتراك في المعارك عندما تم اعتقالهم . ولكن كان كافة المعتقلين يَدَّعون بأنهم من المدنيين الذين تم تطويقهم واعتقالهم لأسباب غير معروفة .

١٦٥ - وكانت الأوضاع مختلفة تماما في مخيم "اللاجئين" للصرب في بكّاتوبولا قرب سومبور . وقد أُسْكِن هؤلاء اللاجئون في "مستوطنة" للفنانين حيث شُكِّلت مجموعات مؤلفة من عدة أشخاص ، ووضعت كل مجموعة في غرفة فردية كانوا يرقدون فيها على أسرة بمراتب وأغطية ، وكانوا يتناولون طعامهم في غرف طعام مُفْرِحة وكان الغذاء الموفر لهم جيدا جدا يُحَضَّر في مطابخ نظيفة وحديثة وجيدة التدبير . ورغم أن غرفهم كانت مكتظة ، وأنهم اشتكوا بمرارة من فظائع الحرب والمعاملة الوحشية التي عوملوا بها ، فإن ظروف معيشتهم كانت مريحة نسبياً رغم عدم امكانية اعتبارها طبيعية بشكل من الأشكال .

١٦٦ - وكانت الأوضاع السائدة في مخيم ترنوبوليي (الذي قام ممثل الامين العام بزيارته بصحبة المقرر الخاص) "مروعة" حسب ما ذكر المقرر الخاص في تقريره الثاني (الفقرة ١٠) . وكان أكثر من ٠٠٠ ٣ رجل وامرأة وطفل (من المسلمين والكرواتيين الذين يأملون في الهروب من "التطهير الإثني" الذي يمارسه الصرب) . محشودين في ثلاثة مبانٍ غير مدفأة . ووصل الوفد الى المخيم في يوم بارد وممطر ، مما زاد من صعوبة الحياة القاسية . وكان جميع المعتقلين يرقدون على بطانيات وُضعت على أرض من الاسمنت ، وكانوا يحصلون على كميات قليلة جدا من الطعام ، وُيعَرَّضون إلى المضايقة والعنف . وكتب المقرر الخاص في تقريره الثاني أنه "صدم ، بصفة خاصة ، بالأوضاع في مخيم ترنوبوليي" . وقال إن الاشخاص

"يعيشون في قذارة لا توصف ، وينامون على بطاطين رقيقة وقش مليء بالقمل ، ويشربون مياه ملوثة ، ويسدون رمقهم بحصص دنيا من الخبز . وقد قضى بعض هؤلاء الاشخاص في ذلك المخيم مدة تزيد على أربعة أشهر . وذكر الطبيب المصاحب للمقرر الخاص أن الاصابات المعدية في جهاز التنفس الأعلى تنتشر كالحريق ، وأن الأطفال والبالغين يعانون من الإسهال نتيجة لتلوث المياه وانعدام المرافق الصحية تماما تقريبا . وهناك أشخاص مصابون بمرض السكر بغير انسولين ، ومرض القلب بغير دجيتليس ، وأشخاص يعانون من ارتفاع ضغط الدم بغير دواء" (الفقرة ١٠) .

١٦٧ - وكما كانت أوضاع المعتقلين المسلمين في باتكوفيتش تختلف عن الأوضاع السائدة في مركز اللاجئين في بكّاتوبولا ، كذلك كانت شروط مخيم ترنوبوليي تختلف تماما عن الأوضاع السائدة في مركز يديره الصرب في بانيالوكا حيث تم اسكان "اللاجئين" الصربيين ، وهم ، في الواقع ، مشردون من أصل صربي ، وكان هؤلاء يرقدون في هذه المراكز على أسرّة بمراتب وشراشف ، وكانت الطاولات الموجودة في غرفة الطعام مغطاة بأغطية من نسيج ، وكانوا يحصلون على ثلاث وجبات من الطعام في اليوم ، بينما كان أطفالهم الذين كانوا يحصلون على الغذاء الجيد والملبس اللازم يذهبون الى المدرسة . ولقد اشتكت السلطات الصربية من أن الزوار الدوليين كانوا يتجاهلون مراكز اللاجئين والمشردين التي يديرها الصرب ، فأصرت على شمل هذا المركز في البرنامج . إن القرار الذي اتخذته السلطات الصربية الموجودة بحكم الواقع بعرض المركز رغم ما يظهره ذلك من تفاوت كبير للغاية بين ظروف المعيشة السائدة في المخيمين ، قد عزاه بعض المراقبين إلى المعايير المختلفة التي يعتبرها الصرب الإثنيون ملائمة بالنسبة لأفراد مجموعتهم الإثنية ، من جهة ، وبالنسبة للمسلمين ، من جهة أخرى . وفي الواقع ، اشتكى "اللاجئون" أو "المشردون" بمرارة من مختلف الأعمال الوحشية التي زعموا بأنهم تعرضوا إليها في مناطق منشئهم .

١٦٨ - وفي مدينة سوبوتيكا في فويفودينا ، أدلى المحافظ وغيره من الزعماء المنتمين إلى أقليات غير صربية ، كالهنغار (وقد اجتمع ممثل الأمين العام ببعض زعمائهم في جنيف) ، والكروات ، والأوكرانيين ، والسلوفاك ، ببيانات مفصلة عن السياسات التمييزية التي يتبعها الصرب ، بما في ذلك في ميدان العمل ، ولا سيما في وظائف الشرطة والوظائف الإدارية ، وعن أعمال التخويف بهدف إرغامهم على المغادرة . وأعربوا عن توقعهم ظهور العنف في المجتمع وانتشار القلاقل المدنية .

١٦٩ - ويجب ألا يغيب مطلقاً عن الأذهان أن وراء الإحصاءات المجردة المتعلقة بحشود الناس الذين يقعون ضحية هذه الفاجعات ، يوجد الأفراد . وثمة رجل مسلم في بييلينا عرضه الصرب كرمز للتضامن القائم في المجتمع بين الإثنيات والأديان المختلفة وأعاد الرجل تأكيد هذا الرأي أمام الجماهير ، إلاّ أنه أعطى ، في مقابلة خاصة وسرية ، صورة مختلفة تماما عن ذلك . فوصف هذا الشاهد بالتفصيل ما يتعرض له المسلمون من مضايقة وتخويف وعنف ، والتمس المساعدة للعودة إلى موطنه غير عابئ بالمخاطر التي تهدده هناك .

١٧٠ - وتفاخر شاهد آخر ، وهو صربي ، بأنه يشغل منزل شخص مسلم يعيش في سويسرا ، زعم أنه ائتمنه ليرعى منزله . وعرض ذلك ، كدليل على التضامن القائم بين الصرب والمسلمين في المنطقة . ولكنه اعترف فيما بعد ، وهو تحت الاستجواب ، بأن المالك المسلم هرب من البلد ، فكشف بدون قصد المخطط الصربي الرائج والقائم على تخويف ملاّك المنازل لكي يخلوا منازلهم فيشغلها الصرب فيما بعد .

١٧١ - وتقدمت إحدى النساء الشابات في مخيم ترنوبوليي للإبلاغ عن قيام الصرب باغتصابها عدة مرات . واسترعى شهود عديدون ، من بينهم زعيم الجالية الإسلامية في سراييفو ، الانتباه إلى أعمال الاغتصاب ، كجريمة شائعة ترتكب في حق المسلمين . وفي ترنوبوليي أيضا ، حاولت امرأة مسنة جاهدة ، بمساعدة أشخاص عديدين ، ضبط حركات ابنها ، وهو شاب كان يَمُرُّ بنوبة صرع . وأوضحت أنه كان يعالج بالأدوية ولكنها نفدت .

١٧٢ - وشمل البرنامج في سراييفو عقد اجتماعات مع زعماء الجاليات الدينية الاسلامية والكاثوليكية واليهودية ، واجتماعات مع مجلس الرئاسة . ولَخّص زعيم الجالية اليهودية الحالة عندما قال للوفد إنه لم يعد في هذا النزاع يُحْتَرم أي مبدأ إنساني ، وإنه ربما قد فات الوقت على أية مساعدة يحتاجون إليها . وركّز على تدمير المعالم الثقافية ، وقال إن سراييفو ستصبح قفرا عندما ينتهي النزاع ، وإن "أولئك الذين سيبقون على قيد الحياة سيكونون محرومين من الثقافة أو القيم الإنسانية لأن

ضمائر الناس ذاهبة إلى الفناء" . ولكن كانت الكلمات الأخيرة التي اختتم بها الاجتماع مع أعضاء المجلس الرئاسي هي "أرجوكم أرجوكم ساعدونا" .

١٧٣ - ومن دواعي السخرية أن الاختلافات الدينية أعطيت قيمة إثنية بحد ذاتها فحوّلت أشخاصا ينتمون إلى نفس العرق والأصل الإثني إلى مجموعات ذات هويات مختلفة للغاية . وأفادت بيانات المراقبين ، وبينهم بعض الصرب الذين لم يجدوا في أنفسهم ما يقربهم إلى أي من الطرفين ، أن أفراد الأسر المختلطة ضعيفون ، على وجه الخصوص ، وأنهم ، في بعض الحالات ، يعانون من صدمة نفسية من جراء هذا الانشقاق . وكان من بين هؤلاء بعض الذين ما زالوا يعتبرون أنفسهم يوغوسلافيين ويرفضون أي هوية أخرى . ولقد أبرزت درجة الكراهية والوحشية الانشقاق الذي يفرق بحدة بين أناس كانوا ، حتى وقت قريب ، يعتبرون أنفسهم مواطني دولة واحدة ، وكانوا يشكلون بالنسبة للبلدان المتعددة الانتماء نموذجا للوحدة القائمة على التنوع . ولقد فتحت الضغائن الإثنية جروحا قديمة لها عمق تاريخي جعل النموذج ينقلب إلى خرافة أو أسطورة أو صرح من الخيال .

١٧٤ - وبالرغم من اليأس الذي كان يشعر به الناس في المخيمات ، فقد رأى العديد من بينهم في بعثة المقرر الخاص والوفد المصاحب له رمز أمل تشبثوا به بقوة وقد اغرورقت أعينهم أحيانا بالدموع . ولكن بعضهم قعد أو تمدد بمظهر المتجرد عن الأهواء أو المتبلد ، مبيناً أن لا حول له ولا قوة ولا أمل . وبَيْن هذين المنظورين يكمن غموض توقعات مستقبلهم .

٢ - الاتحاد الروسي

١٧٥ - بالرغم مما يقال إن عدد المشردين تعدى المليون ، وإن عدد اللاجئين إلى الاتحاد الروسي أصبح ٠٠٠ ٤٠٠ شخص تقريبا ، مما يشكل تحدياً خطيراً يجب أن تواجهه السلطات بتوفير الحماية والمساعدة ، فإن أشد ما يقلق المسؤولين هو ما يتوقع ظهوره من أزمات أسوأ في دول أخرى داخل الاتحاد وفي جمهوريات أخرى كانت تابعة للاتحاد السوفياتي السابق وأصبحت الآن دولا مستقلة . ولقد ظهرت في هاتين المجموعتين من البلدان الانشقاقات الإثنية والخصومات التي طالما قمعتها الامبراطورية السوفياتية ، وأصبح مئات الآلاف من الناس في عداد المشردين .

١٧٦ - وتستعر الآن نار الحرب في أرمينيا وأذربيجان ، ويعاد توطين الناس قسرا ، مما يسبب نزوح أعداد كبيرة من الناس . وفي الاتحاد الروسي ، أصبح الروس الإثنيون الذين استقروا في الجمهوريات الآسيوية على مر القرن الأخير ، يجدون أنفسهم بغتة غير مرغوب بهم . ولم تواجَه في الواقع أزمة بهذه الخطورة في المنطقة نتيجة لمشكلة

الأشخاص المشردين و"اللاجئين" منذ عهد ستالين حيث أُرغم الملايين من المواطنين السوفيات على الاستيطان في مكان آخر .

١٧٧ - لقد أسفر النزاع القائم في جميع أرجاء الاتحاد السوفياتي السابق للتشبث بالسلطة إزاء المعارضة السياسية المتزايدة أو للحفاظ على السلامة الاقليمية إزاء القوى الانفصالية عن نشوب نزاعات مسلحة حرمت الآلاف من الحريات الأساسية . ومن الصعب الحصول على أرقام صحيحة إلاّ أن الخبراء يقدرون أن عدد الأشخاص الذين أُرغموا على الهجرة أثناء السنوات الأخيرة إلى الجمهوريات النائية أو منها نتيجة لتزايد المنازعات الإثنية بالدرجة الأولى ، قد بلغ مليون نسمة . ولقد تم ، في دراسة طلبت وكالة التنمية الدولية بالولايات المتحدة إنجازها في عام ١٩٩٢ ، تقدير عدد اللاجئين إلى روسيا وحدها بـ ٠٠٠ ٢٠٠ شخص ، وعدد المهاجرين طوعا من جمهوريات آسيا الوسطى ودول البلطيق بـ ٠٠٠ ٤٠٠ نسمة بحلول نهاية عام ١٩٩٢ . وفي تقرير قدمه فريق معني بسياسات اللاجئين تم تقدير عدد الأشخاص الذين غادروا جمهوريات كرغستان وطاجكستان وتركمنستان وأزبكستان الآسيوية في عام ١٩٩٠ بـ ٠٠٠ ٣٠٠ نسمة .

١٧٨ - ورغم وجود فئات مختلفة من اللاجئين والمشردين الذين تعكس أسباب هجرتهم أسباب تشردهم الأصلية ، فإن الأشخاص الذين اضطروا إلى المغادرة بسبب جنسيتهم أو نتيجة لتوترات إثنية يكونون معرضين ، في أغلب الأحيان ، لعدد كبير من انتهاكات حقوق الإنسان . وفي حين كانت التوترات الاثنية شائعة في الاتحاد السوفياتي ، فإن انحلال الاتحاد أدى إلى تعريض مواطني الاتحاد السوفياتي السابق الذين يعيشون خارج حدود جمهورية منشئهم ، وعددهم ٦٥ مليون نسمة ، للخطر وإلى اضعافهم . وينتمي العدد الأكبر من بينهم - ٢٥ مليون نسمة - إلى الإثنية الروسية ، وهم يشكلون على وجه الاحتمال ، أكبر مجموعة من الأشخاص المشردين . وبين عشية وضحاها وَجَد هؤلاء أنفسهم أجانب يخضعون للتمييز في بلاد كانوا يعيشون فيها منذ أجيال ، ولقد أدى ذلك إلى ظهور توترات إثنية خطيرة ، لا سيما في مولدوفا ، ودول البلطيق ، وجمهوريات آسيا الوسطى . وفي نفس الوقت وتعتقد شعوب هذه الجمهوريات ، أن الروس شغلوا المناصب العالية ولجأوا في الماضي إلى التمييز ضد لغاتهم وثقافتها . ويبدو أن التمييز المعاكس هو ردّ فعل هذه الشعوب في الظروف الجديدة السائدة .

١٧٩ - لقد كانت المناقشات التي أجريت مع السلطات الروسية بشأن مسائل المشردين واللاجئين صريحة وموضوعية . وعلى نحو ما بينت رئيسة دائرة الهجرة الاتحادية "ليس ثمة ما يستوجب الكتم" . ونسبت الأسباب الأساسية المؤدية إلى التشرد والهجرة إلى النزاعات القائمة فيما بين الاثنيات المختلفة ، لا سيما في أواخر الثمانينات ، وقالت إنها تتوقع أن تستمر هذه العملية وتتوسع مع احتمال ثبات حركة الهجرة

القسرية في عام ١٩٩٤ ، وإن الحالة في روسيا أكثر تعقيدا من أي مكان آخر في العالم بما في ذلك يوغوسلافيا سابقا وذلك بسبب طبيعة العلاقات مع الجمهوريات السابقة . وسألت أن تكون الدراسة التي ينجزها ممثل الامين العام من الصراحة والواقعية ما يُمَكِّن من تناول هذه المسألة . وأعربت عن موافقتها على العناصر الرئيسية في تعريف الأشخاص المشردين داخليا ، إلاَّ أنها مَيَّزت بين الأغراض الدولية والمحلية لهذا التعريف ، وشددت على أن أي شخص مشرد يحمل الجنسية الروسية ، وهي جنسية يمكن منحها لأي مواطن من مواطني الاتحاد السوفياتي السابق ، سيعتبر في الاطار الروسي ، مشردا داخليا وليس لاجئا . وتأملت بصراحة في مدى امكانية التذرع بالسيادة لحجب مسؤولية الدولة ؛ وركزت على ضرورة قيام المجتمع الدولي بوضع معايير تحدد ما يترتب على السيادة من التزامات . وأعربت عن ترحيبها بمبادرة اللجنة ، نيابة عن الأشخاص المشردين داخليا ودعت إلى انشاء آلية متطورة بشأن هذا الموضوع . وأيدت أيضاً بكل وضوح مبدأ اتخاذ اجراء دولي في بعض الظروف التي تخفق فيها الدولة في تأدية التزاماتها تجاه جماعات المشردين داخليا .

١٨٠ - وقدم أيضا رئيس اللجنة الفرعية المعنية بشؤون اللاجئين في مجلس السوفيات الأعلى للاتحاد الروسي استعراضا متعمقا لتاريخ التشرد والهجرة القسرية ونسبهما إلى التوطين القسري الأصلي للشعوب خارج أوطانها الإثنية ، مما أدى ، بالإضافة إلى الممارسات التمييزية ، إلى اثارة التوترات الإثنية والبغضاء وإلى تفجر النزاعات في نهاية المطاف . وقال إن جذور المشكلة ترجع في نظره إلى عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية . وبينما اعترف بدور الدين قال إن الدين ، في رأيه ، يشكل عاملا يميل الزعماء إلى استغلاله لتحقيق مكاسب سياسية ، أكثر من كونه عاملا رئيسيا في النزاعات الإثنية . وبيَّن أنه لم تنشب في البلد أي نزاعات قبل عام ١٩٨٧ ، وأن العداوات الدفينة تجد جذورها متأصلة في التمييز الذي أقامته الجنسية المسيطرة ضد بعض الجنسيات . وعزا صراحة التوترات والنزاعات الإثنية إلى قصر نظر الزعامة الوطنية التي زرعت بذور الضغينة والبغضاء بما مارسته من قمع ومن عمليات إبعاد جماعية . ونسب جزءا من هذه المسؤولية إلى البولشيفيين لتجزئتهم البلد إلى جمهوريات ، ولتمييزهم بين شعوب هذه الجمهوريات . وقال إن ذلك لا ينطبق على الروس فحسب ، بل أيضا على آخرين ، مثل مواطني جورجيا وجمهوريات آسيا الوسطى وبلاد البلطيق .

١٨١ - ومما جعل المشاكل تتفاقم استغلال بعض العناصر السياسية للمكاسب المحققة في الثمانينات والتسعينات . ولقد سعى رجال الحكومة وزعماء آخرون إلى استغلال النزاعات بين الإثنيات لزيادة نفوذهم السياسي عندما أرخيت حبال الاستبدادية . وإن خطأ التقدير الذي ارتكبه العالم الغربي بتشجيع ميخائيل غورباتشوف على السماح بتفكك الاتحاد السوفياتي ، كان له في رأيه ، أثر في تفاقم الحالة . ولقد كان أمل الغرب

في ذلك اضعاف الاتحاد السوفياتي كوسيلة لانهاء الحرب الباردة . ولكن ، بينما نجح الغرب في تحقيق هذا الغرض ، خَلَق في نفس الوقت أزمة جديدة ، فبدلا من وجود دولتين كبريين متنافستين ، ظهرت قوى عديدة أخرى قد لا يكون التحكم بها سهلا . وبعض هذه الدول حائز على الأسلحة النووية .

١٨٢ - وقال إن من التطورات الخطيرة المتصلة بذلك أن عزة النفس الروسية قد جرحت بشدة . فكان الروس خارج روسيا يعتبرون أنفسهم مواطني الامبراطورية السوفياتية ، وأصبح يستغل شعورهم القومي المجروح زعماء وطنيون يتمتعون باعجاب خاص يكنه لهم العديد من الروس . وتزايدت التطلعات السياسية إلى اعادة تكوين روسيا وفقا لمبادئ قومية ، على نحو إرغام كل فرد على تكلم اللغة الروسية في جميع أرجاء الاتحاد .

١٨٣ - وركز على مشاكل الأقليات الروسية في الجمهوريات الأخرى ، فحث المجتمع الدولي على إفهام زعماء تلك الجمهوريات أن الاعتراف بسيادتهم واحترامها يجب ألا يسمح بتعريض حقوق الإنسان للخطر . فإساءة معاملة الروس في تلك الجمهوريات قد ترغم هؤلاء على العودة إلى روسيا والانضمام إلى حركة سياسية قد تهدد السلم والاستقرار لا في المنطقة فحسب بل في جميع أرجاء العالم أيضا . وقال إنه يرى ان ثمة ضرورة لممارسة الضغط على الدول الجديدة لحماية الأقليات فيها لأن إساءة معاملتهم قد تهدد عملية الديمقراطية .

١٨٤ - وجمعت سلطات وزارة الداخلية ، في منظورها ، بين إجراء استعراض للخلفية التاريخية وللتطورات المعاصرة ، بتوفير دلائل إحصائية مفصلة عن التشرد والهجرة في مختلف أنحاء الاتحاد السوفياتي السابق ، وبين الجهود التشريعية والإدارية التي تبذلها الحكومة لمساعدة الأشخاص المشردين واللاجئين . وتم استرعاء الانتباه إلى دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بهذا الصدد . وفي حين وُصفت مهام وزارة الداخلية على أنها ضمان النظام المدني والأمن قبل كل شيء ، أبدت السلطات اهتماما كبيرا بالترتيبات الدولية المعنية بحماية الأشخاص المشردين واللاجئين وتقديم المساعدة إليهم باعتبارهم محتاجين على حد سواء . والواقع أنه بسبب تعقيدات الحالة في روسيا وتدفق الأشخاص من الجمهوريات الأخرى ، كانت هناك ازدواجية في الطريقة التي يُنظر بها إلى السكان المهاجرين ، فيتم وصفهم ، أحيانا ، بالمشردين داخلياً لأنهم يحملون الجنسية الروسية وفي أحيان أخرى باللاجئين لأنهم يأتون من جمهوريات أخرى . ولاحظ ممثل وزارة الداخلية ، في نقطة معينة ، أنه لا توجد في روسيا مشكلة تتعلق بالأشخاص المشردين داخليا بل مشكلة تتعلق باللاجئين .

١٨٥ - واسترعت السلطات في وزارة الخارجية الانتباه إلى الطبيعة الجديدة لمشكلة التشرد الداخلي ، ورحبت بمبادرة اللجنة بتخويل ممثل الأمين العام إجراء دراسة بشأن هذا الموضوع . ورحبت أيضاً بالزيارة لأنها توفر فرصة لتبادل الآراء . وبيّنت أنه من المهم ، في رأيها ، أن يتناول المجتمع الدولي المسألة بصورة صريحة . وأعربت ، على وجه الخصوص ، عن اعتقادها بضرورة إيجاد توازن بين المسؤولية الدولية والسيادة . وقالت إنه يجب أن تتم على نحو صريح مناقشة وتفصيل السبل القانونية والمؤسسية التي قد تمكّن من إيجاد هذا التوازن . وبينما رأت ، على نحو ما ذُكر من قبل ، أن عقد مؤتمر بشأن هذا الغرض هو الهدف المنشود في الأجل الطويل ، فضّلت أن تكون الخطوة الأولى التي تتخذها اللجنة والجمعية العامة هي وضع وثيقة مبادئ أو قواعد سلوك أو إعلان بشأن آليات إنفاذ واضحة . وأعربت عن رأيها بأنه يجب أن تقدّم المساعدة والحماية الدوليتين للمشردين داخليا بموافقة الحكومة في الحالات المثلى ، وباتخاذ إجراء جماعي إن اقتضى الأمر .

١٨٦ - وأجريت كذلك مناقشات مكثفة مع ممثلي مختلف الأفرقة في مركز حقوق الإنسان ، وكان بعضهم يتحدث باسم الأشخاص المشردين واللاجئين . وركّزوا على بُعد حماية حقوق الإنسان ، فبيّنوا أن قدرة الحكومة على توفير الحماية للروس الإثنيين في الجمهوريات محدودة ، وان ثمة ضرورة ملحة للتعاون الدولي في هذا المجال . وكان رأيهم أن مشاكل الأشخاص المشردين واللاجئين تشكل عناصر لا يمكن فصلها عن مشاكل المجتمع ككل ، وأنه يجب ، بناء على ذلك ، التماس حلول لهذه المشاكل في حل المشاكل التي يعاني منها المجتمع . وكان رأيهم أيضا أن مثل هذه المشاكل والحلول تتعلق ، بصفة أساسية ، بالعوامل الاقتصادية . ودعوا ، لمعالجة مشاكل الأشخاص المشردين واللاجئين من حيث انها تشكل أزمة عالمية قد تختلف أوجهها باختلاف الأقاليم ، إلى عقد سلسلة من جلسات الاستماع أو المؤتمرات حول هذا الموضوع على الصعيدين الإقليمي والدولي على حد سواء .

١٨٧ - وعلى نحو ما تبين من العرض السابق كانت السلطات الروسية تشعر ببالغ القلق إزاء مشاكل فئتي اللاجئين والمشردين داخليا . وقد استخدمت كل فئة منهما تقريبا مكان الأخرى ، حسب الضرورة ، وهي تعتقد بأنه يجب إيلائها أكبر قدر من الاعتبار ليس فقط من قبل لجنة حقوق الإنسان بل أيضا من قبل الجمعية العامة . وأبدت ، بهذا الصدد ، تقبلا كبيرا للتعاون الدولي على تقديم المساعدة والحماية للأشخاص المشردين داخليا ؛ وهو موقف يختلف تماما عن موقف الحرب الباردة الذي كان قد اتخذه الاتحاد السوفياتي في مثل هذه الأمور .

٣ - الصومال

١٨٨ - نتيجة للتطورات التي حصلت في مقديشو وقت زيارة الصومال والتي دفعت عملية الأمم المتحدة في الصومال إلى عزل الجزء الشمالي من المدينة ، لم يتمكن ممثل الأمين العام من الاجتماع إلاّ باللواء محمد فرح عيديد ، أحد زعماء الأطراف المتصارعة وهو يسيطر على الجزء الأكبر من المدينة . وقامت عملية الأمم المتحدة في الصومال ، تحسبا ، على ما يبدو ، من هجمات قوات عيديد ، بعزل جزء المدينة الواقع تحت سيطرة علي مهدي ، الزعيم العسكري الآخر في مقديشو والذي يعتبر عموما أكثر ميلاً إلى التعاون مع المجتمع الدولي .

١٨٩ - وأصبحت الصومال الآن قضية معروفة تماماً بين القضايا الإنسانية وقضايا حقوق الإنسان المفجعة وقد دفعت الأمم المتحدة إلى اعتماد سلسلة من القرارات والتدابير التي بلغت ذروتها في قرار مجلس الأمن ٧٩٤(١٩٩٢) الصادر في ٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٢ ، الذي سمح بالتدخل العسكري لتقديم مساعدة الطوارئ إلى شعب الصومال المتضور جوعاً ، وبالمساعدة على إعادة السلم والنظام العام إلى البلد .

١٩٠ - ويعترف المجلس ، في فقرات ديباجة القرار ، "بالطابع الفريد للحالة الراهنة في الصومال" ويعترف أيضا "بأن شعب الصومال يتحمل المسؤولية الأساسية عن ... تعمير بلده" . وإذ يعرب المجلس عن قلقه الشديد إزاء "جسامة المأساة الانسانية" ، وعن "فزعه فزعا شديدا لتدهور الحالة الانسانية في الصومال ، وإذ يؤكد الحاجة الملحة إلى تسليم المساعدة الانسانية بسرعة في أرجاء البلد كافة" . وإذ يعرب ، على وجه الخصوص ، "عن فزع شديد لاستمرار وصول تقارير عن حدوث انتهاكات للقانون الانساني الدولي على نطاق واسع في الصومال ، ومن بينها تقارير عن ارتكاب أعمال عنف أو التهديد بها ضد الأفراد المشتركين بشكل قانوني في أنشطة الاغاثة الانسانية غير المتحيزة ، وعن القيام بهجمات متعمدة ضد الأفراد غير المقاتلين ، وشحنات ومركبات الاغاثة ، والمرافق الطبية والفوشية ، وعن اعاقة تسليم الامدادات الغذائية والطبية الضرورية للمحافظة على حياة السكان المدنيين" . "وإذ جزع لاستمرار الظروف التي تعوق ايصال الامدادات الانسانية إلى أماكنها المقصودة داخل الصومال ، وبخاصة وصول تقارير عن نهب امدادات الاغاثة المرسلة إلى السكان المتضورين جوعا ، وتعرّض الطائرات التي تحمل امدادات الاغاثة الانسانية للهجمات ، وتعرض الوحدة الباكستانية التابعة لعملية الأمم المتحدة في الصومال للاعتداءات في مقديشو" ، يعرب عن تصميمه "على أن يهيء في أقرب وقت ممكن الظروف اللازمة لتسليم المساعدة الانسانية أينما كانت لازمة" . ويعرب عن تصميمه أيضا "على اعادة السلم والاستقرار والقانون والنظام إلى نصابها بغية تيسير عملية ايجاد تسوية سياسية تحت رعاية الأمم المتحدة ، بهدف تحقيق المصالحة الوطنية في الصومال" .

١٩١ - وفي فقرات المنطوق أعاد المجلس تأكيد مطالبته لجميع الأطراف والحركات والجماعات في الصومال بأن تتوقف على الفور عن القيام بأعمال عدائية وتلتزم بوقف اطلاق النار في جميع أنحاء البلد وتتعاون مع الممثل الخاص للأمين العام من أجل تعزيز عملية توزيع مواد الاغاثة والتوصل إلى مصالحة وتسوية سياسية في الصومال . وكذلك طالب المجلس جميع الأطراف والحركات والجماعات في الصومال بأن تتخذ جميع الدابير اللازمة لتسهيل الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والمنظمات الانسانية لتقديم المساعدة الانسانية العاجلة للسكان المتضررين . وإذ أدان المجلس بشدة جميع انتهاكات القانون الانساني الدولي ، وطالب جميع الأطراف بأن تتوقف وتمتنع ، على الفور ، عن أي خرق للقانون ، أيد توصية الأمين العام باتخاذ تدابير ، بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ، من أجل تهيئة بيئة آمنة لعمليات الاغاثة الانسانية في الصومال في أسرع وقت ممكن . ورحّب بالعرض الذي قدمته الدول الأعضاء بهدف ايجاد هذه البيئة الآمنة .

١٩٢ - وجدير بالذكر ، على وجه الخصوص ، أن المجموعة الأفريقية في الأمم المتحدة اجتمعت وناقشت الحالة المتدهورة في الصومال فضلا عن مناقشتها طلب الأمين العام للأمم المتحدة بأن تقوم المنظمة بتنظيم عملية عسكرية جديدة لوضع حد لعمليات قطع الطرق ولانعدام سلطة القانون ، وتيسير توزيع امدادات الاغاثة على الشعب في الصومال (NY/OAU/AG/1/92) . وأيدت المجموعة الأفريقية تأييدا تاما طلب الأمين العام ، كما أيدت رأيه في أن الحالة في الصومال تستدعي اتخاذ اجراء بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة . وأثنت المجموعة على الولايات المتحدة الأمريكية لعرضها المثالي بوضع قوة كبيرة تحت تصرف الأمم المتحدة للمساعدة على توصيل الاغاثة الضرورية إلى الشعب المعاني في الصومال . وإذ أعربت الأمم المتحدة عن استعدادها لبدء العملية العسكرية الجديدة ، أعربت المجموعة الأفريقية عن تأييدها ، وعن أملها في أن تقوم الدول التي لا تستطيع المشاركة بارسال جيوشها بتقديم المساعدة اللوجستية بسخاء للاسهام في نجاح العملية . وأعربت المجموعة عن رأيها في أن التصميم الجديد الذي أبدته الأمم المتحدة على بدء هذه العملية هو رد البشرية على حالة مأساوية يجب أن يوضع حد لها .

١٩٣ - ومن سمات الحالة السائدة في الصومال - وهي حالة تتحدى ، على السطح ، نظرية الاختلافات وأوجه التفاوت الاثنية أو الثقافية أو اللغوية أو الدينية الموجودة وراء النزاعات الداخلية التي تؤدي إلى ظهور اللاجئين والمشردين - إن هذا البلد كان يعتبر أحد البلدان القليلة المتجانسة في أفريقيا . ولكن يتبين ، بعد التدقيق في المجتمع الصومالي ، أن التنوع نفسه مفهوم نسبي . ويقع النظام الاجتماعي الصومالي في فئة يصفها الانثروبولوجيون بعبارة المجتمعات "المنعدمة الرأس" التي تسير بموجب

نظام نَسَبي مكون من أجزاء ، يصان فيه النظام الاجتماعي باحراز توازن حساس بين اختلافات الأجزاء الموجودة على نفس المستوى في الهيكل الاجتماعي .

١٩٤ - ويسهم ذلك ، لدى الارتفاع في سلم الطبقات الاجتماعية ، في اثارة العشائر والقبائل بعضها على البعض الآخر ، ولدى التدني في هذا السلّم ، في اثارة التنافر المتبادل بين الانساب والأسر ، وبالطبع الأفراد . وفي حين يتحد أفراد الأسرة أو النَسَب أو العشيرة أو القبيلة متضامنين ضد أي تهديد خارجي ؛ غالباً ما يكون للمنافسات الداخلية ولضرورة اللجوء إلى التحالفات الخارجية في تقويض هذا الاتحاد أيضا . وتوضح هذه العوامل الاجتماعية - الثقافية ، جزئيا ، سبب تمزق المجتمع الصومالي ، حيث أصبحت مجموعات مختلفة تكافح من أجل الحصول على السلطة عقب الديكتاتورية التي فرضها محمد سياد بري خلال ٢١ سنة .

١٩٥ - ولقد كان سياد بري متفوقا في التلاعب بالدولتين الكبريين في تنافسهما على ضم الحلفاء من العالم الثالث ، فكان يتحول في مواقفه ، فينحاز إلى الشرق تارة وإلى الغرب تارة أخرى ، ويكدس الأسلحة من الطرفين ، ويحرض على الحرب مع اثيوبيا ، ويبقي كينيا في رعب دائم بسبب تطلعاته إلى تحقيق "الصومال الكبرى" التي تمتد إلى أراضي كينيا ، وكان يسيطر على الأوضاع الداخلية بقبضة قوية بفضل جميع الدعم المبرر ايديولوجياً الذي حصل عليه في الخارج .

١٩٦ - وعندما بدأ هذا الدعم الخارجي بالتضاؤل والتناقص أخيراً ، وبدأ الخطر يتسارع ليهدد سلطة سياد بري من الداخل ، تحول هذا الأخير إلى مخططات واستراتيجيات التلاعب بنظام العشائر ، فاستخدم العشائر ضد الأخرى ، والأسر ضد الأخرى ، وأخيرا ، الأفراد ضد الأفراد ، حتى انهار النظام كليا في شهر كانون الثاني/يناير ١٩٩١ . وإلى أن زال نظام سياد بري كانت مجموعات متمردة عديدة قد سيطرت بالفعل على مناطق مختلفة من البلد . وتوقفت الصومال عن كونها دولة موحدة عندما بدأ مختلف زعماء المجموعات العديدة باستخدام العشائرية في كفاحهم من أجل السيطرة على أكبر جزء ممكن من البلد المحاصر .

١٩٧ - وإلى جانب التناقضات القائمة بين تجانس المجتمع وانقسامه ، ثمة ظاهرة أخرى ، في حالة الصومال ، برزت أثناء زيارة ممثل الأمين العام ، وتمثلت في مدى اختلاف زعماء المجموعات حول دور الأطراف الخارجية . فقد قبل علي مهدي ، وهو أحد الزعماء المتنافسين ، وجود الأمم المتحدة ، بينما اعترض اللواء محمد فرح عيديد وهو أكثر الزعماء المتنافسين قوة عسكرية ، اعتراضا شديدا على أي تدخل خارجي . وركز اللواء عيديد في التعليقات التي قدمها أثناء الاجتماع الذي عقده مع ممثل الأمين العام ، تركيزاً شبه تام ، على قصة ديكتاتورية سياد بري المريرة ، وعلى معارضته

الشديدة ظاهرياً للتدخل الدولي . وإن قبول عيديد فيما يعد بتدخل الأمم المتحدة يدل على أن معارضة التدخل الأجنبي ، والروح العملية ، والمصلحة الذاتية في قبول الذي لا مفر منه ، قد لعب كل منها دوره . وستوجد دائما ، في بلد منقسم على نفسه بشدة عناصر تستصوب التدخل الخارجي ، وعناصر تعترض عليه ؛ وستختلف المواقف وفقاً لما تقتضيه موازين السلطة في أغلب الأحيان .

١٩٨ - إلا أن ثمة ظاهرة أخرى يجب مواجهتها ، في حالة الصومال ، وهي في التحدي الذي لا يستدعي فقط التصدي للأعراض ، وهي في هذه الحالة المجاعة العامة والتشرد ، بل أيضاً للأسباب الجذرية للأزمة ، أي انهيار النظام المدني والعوامل المؤدية إلى ذلك الانهيار . ويُعتقد بأن إعادة تكوين هيكل المجتمع ، واقامة نظام اجتماعي مستديم من جديد هما في نهاية الأمر الحلان الوحيدان القابلان للتطبيق في أزمة الصومال . وستضطر الأمم المتحدة فور توفير الحماية والمساعدة إلى تركيز جهودها على إعادة بناء المجتمع المدني بإنشاء مؤسسات وبتقديم ضمانات من أجل تعزيز حقوق الإنسان .

١٩٩ - وركز اللواء عيديد ومساعدوه ، في الاجتماع الذي أجري معهم ، على أن المساعدة المقدمة إلى الأشخاص المشردين داخلياً يجب أن تستهدف مساعدة الصوماليين على استئناف حياتهم بالاعتماد على أنفسهم . وأعربوا عن اعتقادهم بأن التحدي المطروح حالياً يكمن في إنقاذ الأرواح بتوفير الغذاء ، والمأوى ، وغيرهما من الاحتياجات الأساسية . ويجب أن يتم ، عقب ذلك ، نقل الأشخاص لكي يستوطنوا في أراضي منتجة زراعيا ، وأن توفر لهم خدمات أخرى مثل التعليم ، والمرافق الصحية ، وامدادات المياه ، والسكن ، والأدوات الزراعية ، ومعدات صيد الأسماك بالنسبة للأشخاص المقيمين في المناطق الساحلية .

٢٠٠ - وقالوا إنه يجب على المجتمع الدولي أن يقدم المساعدة إلى الشعب عن طريق السلطات المحلية ، وانه يجب ، قبل كل شيء ، مسح المناطق التي يحتمل أن تقام فيها الأنشطة ، لتعيين سلطة الإشراف المحلية التي ستوصل المساعدة عن طريقها . ولاعادة النظام يمكن الاعتماد فعلاً على السلطات الاقليمية وسلطات الناحية . وتكلموا أيضا عن عناصر النظام القضائي التي يمكن إعمالها من جديد على صعيدي الاقليم والناحية . ورأى الخبراء ، وكذلك الصوماليين أنفسهم ، أن الزعامة التقليدية من الموارد القيّمة في عملية إعادة التعمير .

٢٠١ - ويمكن وضع نظام سياسي واقتصادي واجتماعي يلجأ تلقائياً إلى استخدام الموارد المحلية وإلى حسن التدبير للتوفيق بين المُثُل العليا للوحدة ومتطلبات التجزئة والتقسيم في المجتمع الصومالي . ويمكن أن تكون الأسرة ، والعشيرة ، والقبيلة ، بوصفها وحدات مشاركة وتوجيه اجتماعي ، متكاملة لا متضاربة في الدولة .

٤ ـ السودان

٢٠٢ ـ كانت زيارة ممثل الأمين العام إلى السودان أشد تعقيدا من زياراته للبلدان الأخرى ، لأسباب منها خلفيته كسوداني تولى مناصب عامة في بلده وشارك عن كثب في الحوار الجاري في السعي إلى السلم . ونتيجة لذلك كان البرنامج الذي نُظم له واسعا ومكثفا تماما مقارنة ببرامج البلدان الأخرى . وهذا يفسر الطول النسبي لهذا الفرع من التقرير والتحليل المفصل للحالة .

٢٠٣ ـ وقد عانى السودان خلال العقد الماضي من مشاكل تشرد ضخمة نتيجة للكوارث الطبيعية والنزاع المسلح معا . فالجفاف الذي أصاب غربي وشرقي السودان في الفترة ١٩٨٣-١٩٨٥ ، وما نتج عنه من مجاعة ، قد كبّد البلد خسائر كبيرة في الأرواح وأدى إلى تشريد عدد ضخم من السكان في تلك المناطق . ورغم أن الحكومة في ذلك الوقت عزفت في البداية عن طلب عمليات إغاثة دولية أو الترحيب بها ، فقد نجحت الضغوط الدبلوماسية في نهاية المطاف في تبديل الوضع وتم تنفيذ عملية طوارئ دولية لم يسبق لها مثيل أدت إلى وقف الأزمة .

٢٠٤ ـ وجاءت معظم مشاكل التشريد في السودان نتيجة الحرب الأهلية التي اندلعت منذ عام ١٩٨٣ بين الحكومات المتعاقبة وحركة تحرير شعب السودان وجيشها (جيش التحرير الشعبي) في الجنوب . وقد شُرِّد نحو ٥ ملايين سوداني جنوبي من ديارهم ، واضطر نحو ٠٠٠ ٥٠٠ منهم إلى التماس اللجوء في بلدان مجاورة ، فذهب بعضهم إلى اثيوبيا وعادوا منها بعد الإطاحة بحكومة الكولونيل منغستو هيلا مريام ، وانتقل نحو ٣ ملايين إلى المناطق الريفية الشمالية أو إلى المراكز الحضرية حيث يعيشون في أحوال مترديـة كمستقطنين حولها . وما زال معظم المشردين موجودين في الجنوب يعانون الظروف القاسية لمنطقة الحرب .

٢٠٥ ـ وبعد ثلاثة أعوام من عمليات الإغاثة الدولية التي خففت من المجاعة الناتجة عن الجفاف في الشمال ، وصل حجم النزاع في الجنوب وآثاره على السكان إلى أبعاد لم يسبق لها مثيل: ففي عام ١٩٨٨ فقط مات جوعا عدد يقدر ب ٠٠٠ ٢٥٠ شخص ، معظمهم تقريبا من المدنيين ، في المجاعة المتصلة بالنزاع . ورد المجتمع الدولي في عام ١٩٨٩ بالتفاوض على برنامج ثانٍ ضخم للمساعدة وتنفيذه ، ويعرف البرنامج باسم "عملية حبل إنقاذ السودان" وقد شمل تنسيق الأمم المتحدة لجهود الحكومات والمنظمات غير الحكومية ويرجع إليه الفضل كثيرا في تلافي تكرار مأساة عام ١٩٨٨ . وقد أعيد التفاوض على عملية حبل الانقاذ عدة مرات وأشيد بها على نطاق واسع باعتبارها نموذجا للمسعى الإنساني الناجح الذي تم تقليده في حالات أزمات أخرى .

٣٠٦ - ورغم هذا الاستحسان ، ظلت جماهير الجوعى من السودانيين الجنوبيين في منطقة الحرب ، وخاصة في مدينة جوبا ، تتعرض لويلات الحرب الأهلية ولانعدام المسؤولية الأدبية وظل مصدر خلاصهم الوحيد هو تعاطف المجتمع الدولي .

٣٠٧ - ولتقدير طبيعة الفراغ المعنوي الذي يعاني منه أولئك الذين فروا ، وخاصة من الجنوب ، من الأساسي فهم طبيعة النزاع وما أحدثه من انشقاقات . فمن المؤكد أن السودان هو من أشد البلدان انقساما في أفريقيا إذ يضم مجموعة من العوامل العنصرية والعرقية والثقافية واللغوية والدينية تسهم في الانقسامات "القومية" . ورغم أن هناك قدرا كبيرا من التداخل العنصري والعرقي في أنحاء البلد ، فإن هذه العوامل تخلق انقسامات بين الشمال المسلم العربي والجنوب الأفريقي الأقرب إلى السكان الأصليين والذي تتألف زعامته الحديثة في معظمها من المسيحيين . ونتيجة لهذه الاختلافات التي عقّدتها التباينات في مستويات التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ولكون الشمال أكثر تقدما من الجنوب ، ابُتلي السودان بالحرب منذ عام ١٩٥٥ في فجر الاستقلال . وتوقف النزاع بالحكم العسكري للرئيس جعفر محمد نميري في ذلك الوقت من خلال اتفاق أديس أبابا لعام ١٩٧٢ الذي أشيد به كثيرا والذي منح الاستقلال الذاتي الإقليمي للجنوب ، لكن النزاع استؤنف في ١٩٨٣ مع إلغاء الرئيس نميري نفسه لذلك الاتفاق من جانب واحد . وامتدت الحرب مؤخرا لتشمل أجزاء من الشمال حيث الهويات العرقية والأحوال الاجتماعية - الاقتصادية قريبة من تلك السائدة في الجنوب .

٣٠٨ - وظهر الدين ، وبتحديد أكبر دور الشريعة الإسلامية في الشؤون العامة ، كعامل رئيسي في النزاع مؤخرا ، وهو تجسيد رمزي لمعظم ما يفرق . إنه ، بمعنى أدق ، قضية تثير أسئلة أساسية تؤثر على منظورات مشكلة انتهاكات حقوق الإنسان .

٣٠٩ - ورغم أن مسألة العلاقة بين الدين (الإسلام تحديدا) والدولة نوقشت في السودان منذ الاستقلال (كان الرئيس نميري أول من فرض الشريعة الإسلامية بمرسوم رئاسي) ، فقد ثبت أن الحكومة الحالية للفريق عمر حسن البشير ، الذي تولى السلطة في ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٨٩ باسم ثورة الإنقاذ الوطني ، هي الأكثر التزاما عقائديا وقطعيا بالشريعة وبإقامة دولة إسلامية . ومنذ أن تولت الثورة السلطة ، لسبب ظاهر هو إنقاذ الشريعة من حل توفيقي وشيك مع حركة التمرد ، أعلنت الجهاد لتعبئة المجتمع الإسلامي ضد حركة تحرير شعب السودان وجيشها ، وعملت بطريقة منهجية على تنفيذ جدول الأعمال الإسلامي للجبهة الإسلامية الوطنية ، وهي الأشد جهرا والأفضل تنظيما في الدعوة إلى قيام دولة إسلامية .

٢١٠ - غير أن الحكومة تواجه تحديات خطيرة لا في الجنوب فحسب بل داخل الشمال أيضا ، حيث قامت زعامة الأحزاب السياسية المطرودة والقادة العسكريون ، والعلمانيون المسلمون وغيرهم من الأجنحة بتوحيد جهودهم مع حركة تحرير شعب السودان وجيش التحرير الشعبي لتكوين ما يعرف باسم التحالف الديمقراطي الوطني ، وهدفه الواضح هو نظام الحكم . إن التحديات التي تواجه الحكومة من التحالف الديمقراطي الوطني لا تنبع فقط من الطابع الأصولي لنظام الحكم (أو ما يفضل الإسلاميون تسميته بالطابع "الإحيائي") في أمة متنوعة الديانات ، بل تنبع أيضا من طابعه العسكري ومعارضته لسياسة تعدد الأحزاب . وتسعى الحكومة إلى إشراك السكان في عملية اتخاذ القرارات باستغلال كل من المفاهيم والأفكار الإسلامية المتولدة من التشاور داخل النظام .

٢١١ - وعلى جبهة حقوق الإنسان ينطوي التوجه الإحيائي لنظام الحكم على تضارب محتمل أو فعلي بين الطبيعة النسبية والطبيعة العالمية للمعايير التي تقوم عليها الحماية الدولية . ويمكن تأويل النسبية بطريقتين متعارضتين . فمن ناحية ، يمكن القول بأن كل الثقافات لها طرقها المتميزة لتعزيز وحماية الكرامة الإنسانية ، وبهذا المعنى تعزز النسبية المبادئ العالمية لحقوق الإنسان بدلا من أن تتعارض معها . وثمة تفسير مختلف للنسبية يتمثل في الدعوة إلى معايير مختلفة لحقوق الإنسان من أجل تبرير ومساندة الممارسات المحلية التي قد تتناقض مع المعايير العالمية المتجسدة في الصكوك الدولية . وفي المناقشات مع السلطات السودانية كثيرا ما تردد القول بأن معايير حقوق الإنسان التي يحددها أو يدعو إليها المجتمع الدولي هي معايير غربية التوجه لا تعكس بالضرورة قيم أو طموحات المجتمع المسلم . وهذا الأمر ، اضافة إلى تصميم نظام الحكم على توطيد مركزه وتدعيم جدول أعماله الإسلامي باستخدام القوة دون تردد ، قد أدى إلى تركيز الضوء الدولي على السودان . وهذا التركيز تفسره السلطات على أنه حملة غربية ضد التوجه الإسلامي لنظام الحكم وليس رداً مبرراً على انتهاكات حقوق الإنسان في البلد .

٢١٢ - وفي هذا الصدد سبقت الإشارة إلى نقطة تحتاج إلى تأكيد وهي أن الهدف من زيارة السودان ، على نقيض هدف المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في يوغوسلافيا السابقة الذي رافقه ممثل الأمين العام في زيارته الثانية ، لم يكن رصد انتهاكات حقوق الإنسان في السودان ، بل على العكس تماما ، كان التشاور مع الحكومة بشأن ولايته لضمان تأييد مبادرة اللجنة نيابة عن السكان المشردين داخليا في البلد . إلا أن مسألة صورة حقوق الإنسان في السودان في نظر المجتمع الدولي شكلت قلقا رئيسيا للحكومة وبرزت بشكل واضح في المناقشات ؛ والواقع أن التقرير التحليلي للأمين العام بشأن المشردين داخليا أشار بعض المسائل الواردة في النقاش بشأن حالة حقوق الإنسان في السودان (الفقرتان ٤٣ و٦٦) . ففي إيجازه لبعض النتائج ذات الصلة

التي خلصت إليها المنظمات غير الحكومية والتي تشير خاصة إلى المشردين داخليا في السودان ، يشير التقرير التحليلي إلى ما قيل من استخدام العنف لحمل المشردين داخليا من الجنوب والغرب على ترك الخرطوم في عام ١٩٨٧ خلال فترة الديمقراطية البرلمانية (الفقرة ٥٩) .

٢١٣ - ويذكر تقرير "لمرصد أفريقيا" عن حالة حقوق الإنسان عنوانه: "السودان: لاجئون في بلدهم" (١٩٩٢) أن الحكومة هدّمت بالجرافات وأحرقت بيوت نحو ٠٠٠ ٥٠٠ شخص في الخرطوم ، وأرغمتهم على العيش في مخيمات للمشردين خارج المدينة . ويذكر تقرير آخر لنفس المنظمة عنوانه "السودان: محو النوبة" (١٩٩٢) أن سياسة الحكومة هي إكراه سكان النوبة على النزوح إلى جنوب كردفان . والواقع أن تقارير مرصد أفريقيا وسائر منظمات حقوق الإنسان في الأعوام العديدة الماضية كررت الادعاءات عن وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان في السودان . وفي الآونة الأخيرة أدى إعدام سودانيين جنوبيين بادعاء تعاونهم مع حركة تحرير شعب السودان وجيش التحرير الشعبي ، وكانوا يعملون مع وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية في مدينة جوبا الجنوبية ، إلى تفجر ردود الفعل ، خاصة في الولايات المتحدة ، مما أدى في النهاية إلى صدور قرار من مجلس شيوخ الولايات المتحدة في ٢ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٢ بإدانة انتهاكات حقوق الإنسان في السودان .

٢١٤ - وفي ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار ١٤٢/٤٧ بشأن الحالة في السودان . وجرى تعميم قرار الجمعية العامة ومناقشة مسوّدته حين كان ممثل الأمين العام يزور البلد . وهذا يفسر جزئيا سبب نظر الكثيرين داخل السودان وخارجه على السواء ، إلى الزيادة على أنها بعثة تحقيق .

٢١٥ - وفي القرار الذي اتخذ في النهاية ، أعربت الجمعية العامة عن "قلقها البالغ إزاء الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان في السودان ، بما في ذلك أحكام الإعدام الفورية والاعتقالات بدون محاكمة وتشريد الأشخاص بالقوة والتعذيب" . وحثت الحكومة "على احترام حقوق الإنسان بالكامل" ، وطلبت إلى جميع الأطراف "التعاون لضمان مثل هذا الاحترام" . كما دعت الجمعية العامة الحكومة إلى "التقيد بصكوك حقوق الإنسان الدولية السارية ولا سيما بالعهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الذي يدخل السودان طرفا فيها ، وضمان أن يتمتع جميع الأفراد ، بما في ذلك أعضاء جميع الفئات الدينية والعرقية ، في أراضيه وحسب قانونه ، بالحقوق المعترف بها في هذه الصكوك" .

٢١٦ - وفيما يتعلق بإعدام موظفي وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية وتسليم المساعدة الإنسانية ، دعت الجمعية العامة المقرر الخاص المعني بالإعدام دون محاكمة أو بإجراءات موجزة أو الإعدام التعسفي إلى "طرق موضوع قتل الموظفين المدنيين السودانيين في منظمات الإغاثة الحكومية الأجنبية" ، كما طلبت إلى الحكومة "تأمين إجراء تحقيق كامل وشامل وعاجل في حوادث القتل بواسطة لجنة مستقلة للتحقيقات القضائية ، بما يقدم للعدالة المسؤولين عن القتل وتقديم التعويضات العادلة لأسر الضحايا" .

٢١٧ - وفيما يتعلق بمسألة التشريد الداخلي ، فإن الجمعية العامة أشار "جزعها العدد الكبير من الأشخاص المشردين داخليا وضحايا التمييز في السودان ، بما في ذلك أعضاء الأقليات الذين شردوا بالقوة في انتهاك لحقوقهم الإنسانية والذين يحتاجون إلى مساعدات الإغاثة والحماية" ، كما أشار "جزعها النزوح الجماعي للاجئين إلى البلدان المجاورة" ، ودعت "جميع الأطراف إلى السماح للوكالات الدولية والمنظمات الإنسانية والحكومات المانحة بتقديم المساعدات الإنسانية إلى السكان المدنيين والتعاون مع المبادرات الأخيرة من جانب إدارة الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة للأمم المتحدة" . (وقد قام وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية لتوه بزيارة السودان واتخذ مبادرات مع الأطراف من أجل توصيل المساعدة الإنسانية .) .

٢١٨ - ذلك هو المناخ الذي كان سائداً بشأن السودان أثناء زيارة ممثل الأمين العام . ولأن موضوع الأشخاص المشردين داخليا يقع في صلب الولاية ، فإن مناقشات حقوق الإنسان التي اكتنفت الزيارة مالت إلى التركيز على النقل القسري للمستقطنين الجنوبيين من المدينة إلى المناطق المهجورة خارج العاصمة ، وهو إجراء تم تصويره على نطاق واسع على انه جهد من جانب الحكومة لتخليص العاصمة من أناس تنحرف أنماط سلوكهم عن المعايير الإسلامية التي تحاول الثورة الإسلامية للإنقاذ الوطني تعزيزها وغرسها بين المسلمين . والواقع أن اصطدام القيم والممارسات ازداد حدة لأن الكثير من النساء المشردات كن ينتجن الجعة المحلية ويتاجرن فيها باعتبارها مصدر دخلهن ومعيشتهن الأساسي ، إن لم يكن الوحيد ، وهي مهنة تشكل انتهاكا لأحد القواعد الأساسية للشريعة الإسلامية . وكانت المواجهة مع الشرطة بشأن هذه المسألة سمة قبيحة من سمات حياة السكان الجنوبيين المشردين في المدينة .

٢١٩ - وفي الإعداد للزيارة إلى السودان ، طلب الممثل أن يزور معسكرين للمشردين حول الخرطوم هما دار السلام غربي أم درمان ، وجبل الأولياء على النيل الأبيض ، وزيارة مراكز أخرى في كردفان منها أبيي على الحدود بين الشمال والجنوب حيث يميل الناس الذين يفرون من الحرب في الجنوب وأولئك الذين عادوا من الشمال إلى الالتقاء والتجمع . وردت الحكومة بالإيجاب على كلا الطلبين .

٢٢٠ - وينبغي ملاحظة أن الغرض من زيارة الممثل إلى السودان ، فضلا عن الاهداف العامة للزيارات القطرية التي سبق ايضاحها ، كان التماس تأييد حكومة السودان لمبادرة الامم المتحدة بشأن المشردين داخليا ، باستخدام حجتين أساسيتين: أولا أن السودان ، كبلد يعاني من أزمة تشرد خطيرة ، يحتاج إلى التصدي لهذه المأساة الوطنية وآثارها على حقوق الانسان . كما يحتاج السودان إلى التعاون الدولي للمساعدة على التصدي للمشاكل المعنية . ثانياً ، بالنظر إلى صورة السودان الدولية في مجال حقوق الانسان ، فإنه سوف يكسب دبلوماسيا من التصدي للمشاكل التي تخلق هذه الصورة ومن تأييد ، بل ومناصرة ، مبادرات لجنة حقوق الانسان بشأن موضوع التشرد الداخلي . وقد سبق للوفد السوداني في جنيف أن أيد الحاجة إلى أن يضع المجتمع الدولي صكوكا وآليات لحماية المشردين داخليا تماثل تلك التي استحدثت للاجئين بعد الحرب العالمية الثانية . وسعى ممثل الأمين العام إلى تعزيز ذلك الموقف بمناشدة الحكومة تقديم دعم قوي في المحافل المختصة في منظومة الامم المتحدة . ووفرت هذه الأهداف للزيارة اطارا للحوار البناء مع الحكومة فتعهدت بتأييد مبادرة اللجنة ويسرت الزيارات إلى المعسكرات وإلى آبيي . والواقع أن زيارة الممثل إلى السودان حظيت بتغطية واسعة من جانب وسائط الاعلام المحلية التي بدا أنها تعتبرها فرصة لمواجهة الصورة الدولية السلبية للسودان فيما يتعلق بحقوق الانسان .

٢٢١ - ولقي ممثل الأمين العام ترحيبا حماسيا من المشردين في كلا المخيمين كرمز للاهتمام الدولي بمحنتهم . وعرض المسؤولون السودانيون الذين رافقوا الممثل وشرحوا بفخر الخدمات الجاري تقديمها إلى المشردين في مجالات مثل رعاية الأمومة ورعاية الأطفال الرضع ، والتحصين ، وبرامج تغذية الأطفال الصغار ، والرعاية الطبية العامة ، والتعليم ، وتوزيع الأغذية . أما المساكن التي صنعها المشردون أنفسهم من مواد محلية ، فلم تكن تختلف بأي حال عن تلك التي توجد كثيرا في مدن الأكواخ التي كانوا يعيشون فيها حول الخرطوم ، وإن انتشرت على مساحات من تلك الأرض القاحلة أكبر مما كان ممكنا داخل المدينة . ودافع المسؤولون المرافقون عن سياسة اعادة التوطين بالاشارة إلى الفارق بين المكان الذي يعيش فيه المشردون الآن وما وصفوه بالاوضاع الحاطة بكرامة الإنسان التي سبق لهم أن عاشوا فيها داخل المخيمات في المناطق القذرة على التخوم الصناعية شمالي الخرطوم .

٢٢٢ - غير أن الأحوال في المخيمات كشفت عن توتر لا تخطئه العين بين المجموعة المؤثرة من الخدمات الانسانية التي قيل إنها متوفرة ، واستياء الناس الواضح من أحوال تشريدهم المهينة في الصميم ، وهم بعيدون جداً عن ديارهم وفي عزلة نسبية عن المدينة المتاخمة . ووراء وجوه المحتشدين السعيدة سطحيا هناك شعور بالرفض وانعدام الجذور والاستلاب والقلق ، وتعلق بين اليأس والرجاء ، وقد نقلوها كلها إلى ممثل الأمين العام بشتى الوسائل الرقيقة والحادة معا .

٢٢٣ - وأظهر المسؤولون لممثل الأمين العام نتائج استقصاءات أجريت في المخيمات تؤكد أنه في حين أن معظم المشردين كانوا يودون في البداية مغادرة المخيمات والعودة إلى الجنوب ، تحولت غالبيتهم العظمى إلى تأييد البقاء في المخيمات ، وهو موقف رحبت به السلطات باعتباره بشير خير للاندماج الوطني . غير أن انطباع ممثل الأمين العام هو أن غالبية الناس في المخيمات تنتابهم مشاعر متضاربة بل ويشعرون بالضيق من أحوالهم ؛ ويتعاطف معهم رفاقهم الجنوبيون .

٢٢٤ - أما الحالة في آبيي ، حيث الناس إما من السكان الأصليين أو بالقرب من جذورهم جنوبا ، فقد كانت تتناقض بشكل حاد مع الأحوال في المخيمات المحيطة بالخرطوم . ورغم عدم وصول امدادات الاغاثة لأن المنطقة معزولة عن بقية البلد أثناء موسم الأمطار ، فقد نجح الناس في البقاء على قيد الحياة بقوة ارادتهم وذلك بزراعة الأرض في حدود القيود الاقليمية التي تفرضها حالة الأمن ، أو بجمع النباتات الغذائية البرية من محيطاتهم الطبيعية رغم قيود ظروف الحرب . وكانوا واضحين في ترحيبهم والاعراب عن تقديرهم للأمين العام للأمم المتحدة لما أبداه المجتمع الدولي من قلق ، وللحكومة لتيسيرها زيارة ممثل الأمين العام إلى منطقتهم .

٢٢٥ - ولم يكن الاختلاف الحيوي هو أن الناس في آبيي كانوا أفضل حالا من حيث الموارد ، بل أنهم كانوا يتمتعون بقدر أدنى مقبول من الأمن والكرامة والاستقلال الذاتي ، رغم أن الكثيرين تساءلوا إلى متى ستظل هذه الظروف بالنظر إلى أن النزاع المسلح يجري قريبا منهم . والواقع أن آبيي لها تاريخ طويل كحلقة وصل بين الشمال والجنوب ، وكثيرا ما كانت جسرا للتفاعل السلمي ، وإن كانت أحيانا نقطة مواجهة عدائية . وكانت المنطقة من بين أشد المناطق التي أصابتها الميليشيات القبلية العربية وأصابها الموت جوعا على نطاق واسع في أواخر الثمانينات . غير أن العلاقات تحسنت بشكل ملموس ، إذ رأت الجماعات العرقية المجاورة أن هناك ميزة متبادلة في اللجوء إلى "دبلوماسيتها" القبلية التقليدية ومبادئ حسن الجوار .

٢٢٦ - وظهرت عدة استنتاجات من هاتين الحالتين المتناقضتين عرضت على الحكومة لاعتبارات السياسة العامة ولقيت قبولا طيبا ككل . أولاً ، أنه مهما كانت الخدمات المقدمة فإن جعل موقع المشردين خارج المدينة مباشرة ، حيث لا يشكلون جزءا من المجتمع الحضري ولا يتواجدون في اطارهم الطبيعي ، يحط من كرامتهم الأصيلة ، خاصة وأنه يعتقد على نطاق واسع أنهم نقلوا من أجل "تطهير" المدينة وتخليصها من عناصر غير مسلمة وغير مرغوب فيها . ثانياً ، أن الأحوال العمرانية للمشردين كما تتجلى في مساكنهم في ضواحي الأخصاص لا تعوضهم بشكل كاف عن ترحيلهم من المدينة .

٢٢٧ - أما النهج البديل الذي يفرض نفسه فهو أنه ينبغي قدر الامكان منح الناس فرصة الاختيار بين العودة إلى مناطقهم الأصلية أو إلى مستوطنات تكون أقرب ما يكون إلى بيئتهم الطبيعية ، ومنحهم الحماية والمساعدة اللازمتين لمواصلة الحياة الريفية الطبيعية التي تعول نفسها بنفسها . وإلا فإن أولئك الذين يختارون عدم العودة ينبغي مساعدتهم على التنقل بحرية إلى أي منطقة في البلد ، بما فيها المراكز الحضرية ، ومنحهم المساعدة اللازمة لدمجهم كمواطنين عاديين . أما البديل الثالث فهو أن أولئك الذين يختارون البقاء في المخيمات ينبغي عدم منحهم فقط خدمات من ذلك النوع الذي وصف لممثل الأمين العام ، بل ينبغي مساعدتهم كذلك بالمواد لبناء مساكن مريحة وصحية أكثر للمساعدة على تعويضهم عن عزلتهم عن الأحوال الحضرية . وقد أقامت المنظمات التي قدمت الخدمات للمشردين مرافق لهم لها جاذبيتها رغم أنها بنيت من مواد محلية غير مكلفة . ويبدو أن تقديم هذه الخبرة إلى المشردين ومساعدتهم على أن يساعدوا أنفسهم في هذا الصدد هو وسيلة عملية غير مكلفة لتحقيق هدف انساني .

٢٢٨ - واقترحت عدة تحسينات أخرى تتعلق بتوصيل امدادات الاغاثة المطلوبة في آبيي . واجتمعت بعد ذلك بعض الوكالات الحكومية وغير الحكومية التي كانت ممثلة في الزيارة إلى آبيي وتعهدت بزيادة توصيلها للخدمات إلى المنطقة ، بما في ذلك المزيد من المعدات الزراعية والامدادات الطبية والأغذية وغير ذلك من مواد . وطلبت مؤسسة السلم والتنمية ، وهي مؤسسة حكومية ، التعاون الدولي على انشاء طريق يعمل في جميع الأجواء لربط آبيي بمدينة موغلاد شمالاً لكسر عزلة المنطقة أثناء موسم الأمطار والمحافظة على اطراد تدفق الامدادات إلى السكان المحليين . كما ناشدت المؤسسة الحصول على دعم دولي لتنفيذ مشاريع شتى تتصدى لاحتياجات المشردين ، وخاصة في مجال الاسكان . وتم التوصل إلى تفاهم أولي مع المؤسسة لتنظيم مؤتمر دولي يعنى بالمشردين في السودان على النحو الواجب بالتعاون مع الأمم المتحدة وسائر وكالات المجتمع الدولي بعد إجراء مزيد من المشاورات والاتفاق مع الدوائر المختصة .

٢٢٩ - وطرحت هذه الآراء فيما بعد أمام ممثلي مجتمع المانحين الدوليين في الخرطوم فأعلنوا ، رغم إعرابهم عن تشككهم استنادا إلى الخبرة السابقة ، عن ترحيبهم بالحوار مع الحكومة ، وأبدوا رغبتهم في دعم بعض التدابير التي اتفق عليها ، مثل عودة المشردين طواعية أو بحرية إلى مناطقهم الأصلية وتنظيم مؤتمر دولي يعنى بالمشردين داخليا ، رهنا بالطبع بموافقة عواصمهم وتوافر الموارد .

٢٣٠ - كما عقد ممثل الأمين العام اجتماعا مع المنظمات غير الحكومية واجتمع على حدة مع مجلس الكنائس السوداني ، بناء على طلب المجلس ، لمناقشة مشاكل المشردين داخليا والخدمات المقدمة لهم . وكان يتوقع من مجلس الكنائس السوداني ، الذي

شارك في مشاريع سابقة لصالح العائدين ، أن يكون من بين المنظمات غير الحكومية التي قد تطلب الدعم لمساعدة أولئك الراغبين في العودة .

٢٣١ - وكنتيجة فرعية للزيارة ، وعدت السلطات المسؤولة باتخاذ تدابير ترمي إلى تحسين أحوال السكان المشردين حول الخرطوم وسكان آبيي . ورغم أن الخطوات التي اتفق عليها كانت صغيرة بالنسبة للاحتياجات ، فإن التفاهم الذي تم التوصل إليه مع السلطات سجل امكانية الأخذ بولاية وظيفية تتوسط وتدخل في حوار نيابة عن الأشخاص المشردين داخليا وفقا للظروف . وزاد من تأكيد هذا الاحتمال أن كلا من وكيل الأمين العام للشؤون الانسانية الذي زار السودان أيضا ، ونائبه الذي كان على وشك القيام بزيارة متابعة ، قد أبلغا بكل نتائج الزيارة وتعهدا باتخاذ تدابير متابعة . ويؤمل أن تنفذ الحكومة التدابير المطلوبة لتحسين حالة المشردين وفقا للنوايا المعلنة أثناء المناقشات مع الممثل .

٢٣٢ - غير أن هناك واقعا يغلب على الحالة في السودان هو أن المسائل التي ناقشها ممثل الأمين العام ، سواء في الجوهر أو الحجم ، لا تشمل إلا جوانب بسيطة لأزمة تشرد أضخم كثيرا تمس ملايين الناس في المناطق التي اجتاحتها الحرب ، وخاصة في الجنوب . وتم التركيز دائما تقريبا على مطلب السلم باعتباره يشكل القضية الجوهرية والسبب الأساسي للتشرد . وتضمنت احدى أغنيات أطفال المدارس في مخيم دار السلام عبارة "اعطونا السلم" . وتم التركيز على السلم باعتباره الحل الحقيقي لمشاكل التشرد .

٢٣٣ - ويبدو أن الخيارات المتاحة للأطراف قد تبلورت ، مما يجعل من الأسهل التفاوض على تسوية . ولتحقيق ذلك ، سيحتاج السودان إلى طرف ثالث لتيسير التوصل إلى حل توفيقي مقبول للجميع . ويبدو أن الحكومة في الوقت الحاضر موزعة بين الرغبة في ايجاد حل من جانب السودانيين أنفسهم والحاجة إلى أطراف ثالثة لكسر الجمود . ويبدو أيضا أن الحكومة تتأرجح بين التوق المخلص إلى السلم والالتزام القاطع بالشريعة . ويبدو أن جميع أجنحة حركة تحرير شعب السودان وجيش التحرير الشعبي ملتزمة أيضا بأهدافها وخاصة بقيام دولة علمانية . إن هذه التوليفة تجعل من الصعب ، إن لم يكن من المستحيل ، التوصل إلى حل توفيقي . لكن وضوح الرؤيا من الجانبين يجعل أيضا القضايا في النزاع واضحة تماما . أما كيف يمكن التوفيق بين هذه المواقف فهذا هو التحدي الذي يواجه السودان وجميع الرجال والنساء ذوي النوايا الطيبة .

٢٣٤ - ويبدو أن كل جانب في الوقت الحاضر يعمل ما في وسعه لاحداث الانقسام والضعف في صفوف الجانب الآخر ، سياسيا وعسكريا معا ، فتدق الحكومة اسفينا بين أجنحة حركة تحرير شعب السودان وجيش التحرير الشعبي ، وتسعى الحركة إلى الاستفادة من التحالف

مع جماعات المعارضة في الشمال . وأعرب ممثل الامين العام للحكومة ، وفي سياق آخر لزعامة حركة تحرير شعب السودان وجيش التحرير الشعبي ، عن اعتقاده بأنه في حين أن هذه المناورات التقسيمية قد تكون مفيدة لأغراض تكتيكية للحرب على المدى القصير ، فإنها لا تستطيع أن تحرك الأمة قدما نحو السلم والوحدة . وفي رأيه أن الوحدة الداخلية في الشمال والجنوب من شأنها أن تشكل خطوة أولى نحو المصالحة بين الاقليمين وهي لذلك شرط لازم لتحقيق السلم والوحدة الوطنيين . إن ما يحتاجه السودان هو رؤية ثاقبة وحكيمة يمكن أن يحددها جميع السودانيين كاطار لمشاركة عادلة على قدم المساواة في الحياة العامة .

٢٣٥ - ورغم الانتصارات الاخيرة التي حققتها القوات الحكومية على ساحة المعركة ، فمن المعترف به على نطاق واسع ، حتى من جانب الحكومة ذاتها ، أن القضايا المعنية لا يمكن حلها بالحرب في نهاية المطاف . والواقع أنه في حين أن الفرقة التي وقعت مؤخرا في صفوف حركة تحرير شعب السودان/جيش التحرير الشعبي قد تضعف الحركة ، فإن قضية الجنوب عميقة الجذور إلى درجة لا يمكن معها القضاء عليها بالقوة . إن الخطر الحقيقي الذي يلوح الآن في المجتمعات منعدمة الرأس في جنوب السودان والقائمة ، مثل المجتمع الصومالي ، على أساس نظام النسب المجزأ مع ما يحمله من امكانات الانقسام ، هو أن التجزؤ المتصاعد سيتفسخ إلى درجة قد يتضح في نهاية الأمر أن ضبطه سيكون أمرا بالغ الصعوبة وفائق الكلفة ، وما لم يتمكن السودان من تحقيق نهاية سريعة للنزاع وتعمير البلد على أساس سلم شامل واحترام لكل الجماعات العرقية والإثنية والثقافية واللغوية والدينية ، قد يتضح أن مشكلة المشردين داخلياً ومشكلة حقوق الانسان بوجه عام وعرة للغاية بالنسبة للبلد والمجتمع الدولي .

٥ - السلفادور

٢٣٦ - كشفت السلفادور ، وهي البلد الخامس الذي زاره الممثل ، عن نموذج مختلف عن البلدان الأخرى: فهي تمثل في أغلب الأحوال نموذجا للتعاون الوثيق مع المجتمع الدولي ، لا من أجل تحقيق السلم الداخلي فحسب بل أيضا لتدعيم السلم من خلال اعادة هيكلة رئيسية للوضع الداخلي من أجل اقامة ديمقراطية ناجعة ومكتفية ذاتيا . وقد وضعت اتفاقات السلم الصادرة في ١٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ التي أنهت ١٢ عاما من الحرب الأهلية وتم التفاوض عليها تحت رعاية الامم المتحدة ، اصلاحات رئيسية تستهدف تمكين جبهة فارابوندو مارتي للتحرير الوطني من المشاركة في الحياة السياسية في البلد ، وتغيير المؤسسات التي كانت مسؤولة عن انتهاكات رئيسية لحقوق الانسان ، وتحقيق عدالة أكبر في الحياة الاجتماعية والاقتصادية للبلد . إن هذه الاتفاقات ، اذا نفذت بنجاح ، لا تبشر فقط برفع مستوى احترام حقوق الانسان ، بل ستشكل أيضا خطوة رئيسية إلى الأمام في اعادة بناء السلفادور .

٢٣٧ - وبالنظر إلى أن أسباب التشريد كانت أساسا نتيجة للنزاع ، فقد حسنت اتفاقات السلم كثيرا من حالة حقوق الانسان . وفي الاجتماعات مع المنظمات غير الحكومية في السلفادور ومع سكان الريف في مناطق أوسولوتان وكوسكاتيان ، وهي من أكثر المناطق التي اضيرت بالحرب ، استمع ممثل الأمين العام إلى عبارات التقدير العميق لدور الحماية الذي تؤديه بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في السلفادور وتواجد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين . وتم الادلاء ببيانات مطولة ومؤثرة عن أوضاع حقوق الانسان التي سادت أثناء الحرب لابراز التناقض مع الحالة التي أعقبت اتفاقات السلم .

٢٣٨ - غير أن الشائعات بأن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بل وبعثة الأمم المتحدة للمراقبة في السلفادور قد تنسحبان قريبا من السلفادور أججت المخاوف من احتمال استئناف الأعمال العدائية وبدء فظائع الحرب من جديد . وتجلت النداءات الحارة من أجل استمرار تواجد الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية في اللافتات التي رفعها المتحدثون بل ووشقت في بيانات خطية قدمت إلى ممثل الأمين العام . والمشاعر التي عبر عنها الناس هي مشاعر تشبه في جوانب كثيرة تلك التي استمع اليها الممثل في البلدان الأخرى التي زارها .

٢٣٩ - ومع ذلك فإن السكان المحتاجين في المناطق الريفية للسلفادور ، أكثر من أي مكان آخر ، لم يروا أن سبب النزاع والمحنة التي عانوا منها يرجع إلى عوامل عرقية قدر ما يرجع الى الفقر . وكما قال أحد المتحدثين موضحا المحن التي تحملها المزارعون أثناء الحرب ، "إن جريمتنا هي أننا فقراء" . والواقع أن الأحوال في المناطق التي تمت زيارتها بدت بائسة تماما بأي معايير . وكان من بين مجالات الاهتمام العاجلة بالنسبة لهم مسألة اصلاح الأراضي ، وهي مسألة فائقة الحساسية . وتلت ذلك مشكلة التوثيق الناتجة عن اختفاء أوراق تحديد الهوية أثناء الحرب ، خاصة وأن أعدادا كبيرة من سكان الريف لم يشردوا فحسب ، بل انتقلوا إلى بلدان مجاورة وعادوا بعد ذلك إلى قراهم ، حتى مع استمرار اندلاع الحرب في الريف .

٢٤٠ - وكانت المناقشات ودية وصريحة للغاية مع زعماء الحكومة ، بما فيهم وزير الخارجية ونائب الوزير وخبراء من مؤسسات حكومية أخرى . وفي حين ركزوا على حالة السلفادور باعتبارها نموذجا للتعاون الدولي بشأن مشكلة داخلية ، فقد رأوا أن وجود بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في السلفادور ، رغم أنه مطلوب ويحظى بالترحيب ، هو تواجد مؤقت وقالوا إنه ينبغي انهاؤه حالما تسمح الظروف بذلك .

٢٤١ - ورأى المسؤولون الحكوميون في النزوح الداخلي مشكلة مؤقتة بدأت في التضاؤل بالفعل . ومع استمرارها ، فقد أثاروا التساؤلات بشأن الطريقة غير المتناسبة التي

تقدم بها المساعدة إلى مختلف الجماعات ، فتحصل بعض المناطق على معونة ضخمة في حين يتم اغفال مناطق أخرى كلية . إن الهدف في رأيهم ينبغي أن يكون تقديم المساعدة إلى المحتاجين على أساس متكافئ .

٢٤٢ - ولكي يتم ذلك بطريقة منهجية ، من الأمور البنّاءة بدرجة أكبر ، في نظرهم ، الاعتراف بالمؤسسات الحكومية وتعزيزها والاستفادة منها بدلا من خلق كيانات غير حكومية موازية تتنافس على توزيع الخدمات على السكان المحتاجين . وأوضح الممثل أن دور المنظمات غير الحكومية ، حسب فهمه ، مكمِّل لجهود الحكومة ، وخاصة في تلك المناطق التي تتعرض فيها قطاعات من السكان للإهمال ، سواء عن قصد أو لنقص الموارد . وقال إن المنظمات غير الحكومية توفر وسائل عملية للوصول الى جماهير الريف بما يتجاوز أحياناً القدرات الرسمية . وبهذا المعنى فإنها توفر قناة لنظام توزيع أكثر عدالة . والواقع أن المناقشات مع المنظمات غير الحكومية في السلفادور ، وقد رافق بعض ممثليها ممثل الأمين العام في الميدان ، وبيانات المزارعين ، كشفت عن وجود ثقة كبيرة متبادلة . وبدا أن المنظمات غير الحكومية تمثل مصالح فقراء الريف .

٢٤٣ - وبدا أيضا أن المسؤولين الحكوميين يتناولون المشكلة إلى حد ما من المنظور الشعبي للفقر . إن التأكيد على الجانب "الطبقي" للنزاع في السلفادور يوفر اختلافا مفيدا عن التشديد على العرقية كعامل رئيسي في معظم النزاعات الداخلية . فهو على الأقل يشير إلى أن المشكلة قد لا تكون مجرد مشكلة تنوع في الهوية العرقية بل هي بالأحرى آثار التنوع على عوامل أخرى مثل المشاركة والتوزيع العادل .

٢٤٤ - وقد أكدت سلطات السلفادور كما أكد ممثلو هيئات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية جميعا على نموذج برنامج المؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى كنهج شامل ومتكامل لمشاكل اللاجئين والمشردين استنادا الى الحاجة . وتم إيضاح أن برنامج المؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى تم تصوره في البداية كبرنامج لمساعدة السكان اللاجئين ، لكن ثبت أنه من الصعوبة بمكان التمييز بين اللاجئين وأولئك المحتاجين وإن تعذر تصنيفهم كلاجئين . وتم استحداث مفهوم سكان برنامج المؤتمر الوطني المعني بلاجئي أمريكا الوسطى كوسيلة لتقديم المساعدة إلى كل المؤهلين لها على أساس الحاجة وليس بفضل كونهم قد عبروا حدودا دولية . والواقع أن عملية برنامج المؤتمر الدولي كثيرا ما وردت في مناقشات أخرى في السلفادور كنموذج للنهج الصحيح لمعالجة مشاكل التشرد بالمعنى الأوسع وفي إطار التعاون الاقليمي .

٦ - كمبوديا

٢٤٥ - من بين شتى حالات حفظ السلم التي تشارك فيها الأمم المتحدة ، ربما كانت كمبوديا هي أقرب حالة إلى السلفادور . ورغم أن اعتبارات عملية حالت دون زيارة ممثل الأمين العام لبلد آسيوي ، فقد استُرعي انتباهه الى المقارنة مع الحالة الكمبودية في مؤتمر عقد بشأن موضوع "الجوانب الانسانية والحرب: استقاء دروس من النزاعات المسلحة الأخيرة" ، عقد في جامعة براون ، بروفيدانس ، رود أيلاند ، الولايات المتحدة الأمريكية ، في ١٠-١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ . وكما حدث في السلفادور ، حدث تشريد ضخم داخل الحدود الكمبودية وعبرها نتيجة الحرب الطويلة التي أفضت في النهاية إلى تسوية بالتفاوض في باريس في ١٩٩١ . وأثار هذا مسألة التفرع الشنائي إلى لاجئين وأشخاص مشردين داخليا ، وما يترتب عليه من تفرقة في وسائل تبينهم ومعاملتهم من قبل المجتمع الدولي ، حتى حين يواجهون مشاكل مماثلة ويتعرضون أحيانا لنفس الظروف تقريبا .

٢٤٦ - وفي عام ١٩٩٢ وعقب اتفاقات باريس شرع المجتمع الدولي في بذل جهد ضخم لمساعدة كمبوديا على استعادة قواها بعد جيل من الحرب والتمزق الاجتماعي . وحظيت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا بولاية طموحة تشمل نطاقا واسعا من الأنشطة في مجالات حفظ السلم والادارة المدنية وحقوق الانسان والاحتياجات الانسانية .

٢٤٧ - وهناك مجموعتان رئيسيتان في حاجة الى المساعدة هما الكمبوديون في المخيمات على طول حدود تايلند ويبلغ عددهم نحو ٠٠٠ ٣٦٠ شخص ، والكمبوديون الذين شردوا داخل البلد لكنهم لم يعبروا حدودا دولية ، ويبلغ عددهم نحو ٠٠٠ ١٨٠ شخص .

٢٤٨ - وقد تركزت الجهود الدولية على أولئك الذين كانوا خارج البلد وكانوا موضوع برنامج العودة الى الوطن الذي قادته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والذي سهل ، مع نهاية السنة ، عودة أكثر من نصف الأشخاص الموجودين على طول الحدود . وحصل الناس في هذه المجموعة على مساعدات للسفر وعلى شيء من الحماية وأتيح لهم اختيار أحد الخيارات العديدة في المعونة المقدمة لإعادة التوطين .

٢٤٩ - ومن ناحية أخرى ، لم يستفد المشردون داخليا من مجموعة مركزة مماثلة من البرامج الدولية . وبقدر ما كانوا يقيمون في مجتمعات عاد اليها اللاجئون ، ربما شاركوا في فوائد بعض الأنشطة مثل تحسين امدادات المياه والمدارس والطرق . غير أن ذلك جاء نتيجة ارتباطهم بالعائدين وليس بفضل احتياجاتهم عن جدارة .

٢٥٠ - ومن سخرية الأقدار أن الناس الذين عاشوا في مخيمات الحدود واستفادوا عدة أعوام من البرامج الدولية هناك ، عادوا إلى الكثير من نفس المناطق والى المجتمعات التي أقام فيها المشردون داخليا . وعند عودتهم كان الكثيرون منهم يتمتعون بمستويات صحية وتعليمية أفضل من جيرانهم الجدد . وفي البداية واصلت أنشطة إعادة التوطين ببساطة نمط التركيز الدولي على اللاجئين .

٢٥١ - وإدراكا لهذه التباينات ، سعى مسؤولو سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا والمنظمات غير الحكومية المرتبطة بها الى التخطيط بسرعة لأنشطة على نطاق المجتمعات المحلية يمكن أن تستفيد منها تلك المجموعتان من الأشخاص بغض النظر عن وضعهم ، غير أنه ثبت أن من الصعب إزالة التمايزات . فضلا عن انه ، مع عودة باقي المجموعة من الخارج وفي الشهور القادمة ، ظهر قلق إزاء أن يؤدي الضغط الاضافي على الأرض الشحيحة والخدمات الاجتماعية الى تفاقم التوترات الاجتماعية القائمة .

٢٥٢ - ولاحظ كثيرون من المطلعين تماماً على الوضع ، سواء كانوا من موظفي المعونة أو مراقبين خارجيين ، أن أخذ المجتمع الدولي بنهج مؤسسي أكثر تكاملا لتلبية الاحتياجات البشرية ، دون تمييز ضار بين التشريد الداخلي والخارجي ، كان من شأنه أن يعجل بعملية التعمير الاجتماعي والاقتصادي في كمبوديا .

٢٥٣ - إن التضارب أو التفاوت في استجابة المجتمع الدولي لمشكلة اللاجئين والأشخاص المشردين داخليا الذين يعانون من ظروف واحتياجات مماثلة هما الأمران اللذان يسترعيان اهتماماً خاصاً في بعض الردود التي تسلمها ممثل الأمين العام ، وخاصة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية وادارة الشؤون الانسانية ، واللذان يحتاجان إلى علاج . ولذا توضح الحالة الكمبودية ما يمثل في الغالب مشكلة عامة على حدود البلدان التي تجتاحها النزاعات .

جيم - تعليقات ختامية

٢٥٤ - تشير البيانات السابقة عن التطورات في البلدان التي زارها ممثل الأمين العام إلى أن النظام الدولي يجتاز تحولا هاما في جانبين رئيسيين ، الأول هو ظهور حقوق الانسان كمجال مشروع لقلق المجتمع الدولي وأساس لفحص أداء الحكومات وسائر الفاعلين المحليين ، والآخر هو قلق المجتمع الدولي إزاء الحروب الأهلية وسائر أشكال العنف المحلي التي تسبب المحن والمعاناة لجماهير الناس ، وأكثر الفئات تأثراً من بينهم المشردون داخلياً . ويكشف هذان المجالان معا عن علامات مبكرة على نظام عالمي جديد ستصبح فيه الكرامة الانسانية لكل الناس على جميع المستويات موضع اهتمام تعاوني من المجتمع الدولي .

٢٥٥ - وما يجعل هذا التغيير هاما بصفة خاصة هو أن ميدان حقوق الانسان كان يعتبر حتى فترة قريبة حساسا الى درجة أنه إما كان موضع تجاهل أو كان يعامل بحذر شديد كموضوع لبلاغات سرية مع الحكومات المعنية . فكانت الشكاوى ترد الى هيئات الأمم المتحدة المختصة ثم تحال ، إذا تبينت مقبوليتها ، الى الحكومات المعنية للتعليق عليها . وكان يؤمل أن يؤدي عرض الشكاوى على الحكومات ومطالبتها بالرد الى رفع مستوى وعيها وحفزها على علاج الحالة المعنية . ولم يحدث رصد للسلوك الفعلي للحكومات لضمان تحقيق النتيجة المرجوة .

٢٥٦ - إن الظروف المتغيرة لفترة ما بعد الحرب الباردة ، كما لوحظ من قبل ، فتحت الآن أبوابا على المنازعات الداخلية ومكنت المجتمع الدولي من النظر بدقة وتعاطف أكبر الى الأحوال الداخلية واحتياجات الجماهير العريضة من السكان . والى جانب ازدياد تعرض الديناميات الداخلية للعالم الخارجي ، ظهر فهم أفضل لهذه الأحوال في المجتمع الدولي صاحبته زيادة في مستوى القلق الدولي بشأن أحوال جماهير الناس الذين وقعوا فريسة وضحية الحروب الداخلية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان ، وهي انتهاكات كثيرا ما تأتي نتيجة لذلك .

٢٥٧ - وفي تناقض حاد مع استجابة النظام الدولي أثناء الحرب الباردة ، تراقب الأمم المتحدة الآن عن كثب الأحوال في جميع البلدان التي نوقشت أعلاه . وفي أربعة بلدان منها ، أصبح للأمم المتحدة وجود على الأرض يتصل اتصالا مباشرا بالنزاعات الداخلية ، سواء لتوصيل المساعدات والمساعدة في إقرار السلم ، مثلما هو الحال في يوغوسلافيا السابقة والصومال ، أو للتعاون مع الأطراف في حفظ السلم وبنائه ، وفي تعزيز حقوق الانسان كما هو الحال في السلفادور وكمبوديا . وكما أشير من قبل ، يبدي الاتحاد الروسي اهتماما باضطلاع الأمم المتحدة بدور أكبر في الجهود الدولية لتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا .

٢٥٨ - وبالطبع ، وكما سبق إيضاحه ، فإن إزالة الضوابط المركزية للنظام القديم أدت في أجزاء معينة من العالم الى اضطرابات خلقت مشاكل جديدة لكل من السلم واحترام حقوق الانسان . وتوضح الأحوال في كل من الاتحاد السوفياتي السابق ويوغوسلافيا السابقة بشكل جذري تماما عواقب انهيار الضوابط المركزية للنظم الاستبدادية وتحول النظام الدولي للحرب الباردة . إن "الآثار المتوالية" لهذا الانهيار لم تأخذ مجراها بأي حال وليس من الواضح ما يمكن أن تكون عليه آثارها من حيث الترتيبات البديلة . ومع ذلك ، حتى هذه الاضطرابات تدل على عملية تحرر من القهر وتشكل تحديا للمجتمع الدولي ليساعد في إعادة بناء ترتيبات مستديمة تستند الى احترام الحقوق الأساسية . وبدون وجود مصالح استراتيجية أو عقائدية رئيسية تخلق صعابا أمام التعاون الدولي ،

يستطيع المجتمع الدولي الآن ، والأمم المتحدة تحديدا ، ممارسة دور أكثر تأكيدا وإيجابية في تعزيز السلم واحترام حقوق الانسان .

٢٥٩ - وربما كان حسن استقبال زيارة ممثل الأمين العام لا من جانب السكان المتضررين فحسب بل أيضا من جانب السلطات ، يرجع الى الدور المحتمل الذي تؤديه الأمم المتحدة في تقديم المساعدة وتعزيز السلم . إن مجرد وصول شخصية تمثل الأمين العام الى قرية نائية بطائرة عادية أو مروحية أو بسيارة تحمل شعار الأمم المتحدة هو بذاته مظهر رمزي قوي على الاهتمام الدولي الذي يؤخذ على محمل الجد من جانب الحكومة والشعب معاً . وهذا مؤشر لكلا الجانبين على أن العالم لا يقف غير مكترث بل هو مستعد حقا للمساعدة ، من خلال التعاون الدولي والعمل الجماعي .

٢٦٠ - وما يعينه كل ذلك هو تجمع زخم جديد لالتزام أخلاقي عالمي وأن قادة العالم مدعوون إلى تجاوز الحدود الوطنية للوفاء بالتزامهم تجاه البشرية . إن التمييز الأخلاقي الوارد ضمنا في تناقض أحوال معسكرات الصربيين ومعسكرات المسلمين أو غير الصربيين لا يمكن تبريره في عالم يدعي الآن قدرا من الحساسية للمثل العليا للإعلان العالمي لحقوق الانسان أعلى مما شهده في تاريخه حتى الآن . وإذا كان هذا النداء موجهاً الى كل أولئك الذين يرون أن لهم دورا قياديا دوليا بسبب ما يملكونه من قوة وسلطة عالميتين ، فإنه لا بد وأن يرتبط بشكل واضح بدور الأمم المتحدة . وبالنظر الى إعادة تعريف هذا الدور لتلبية الضرورات والتحديات العالمية الناشئة ، ستكون الأمم المتحدة ذاتها في حاجة الى تنشيط من الناحيتين الهيكلية والتشغيلية لمواجهة التحدي .

٢٦١ - وفي كل البلدان تقريبا التي تشكل فيها النزاعات الداخلية سببا رئيسيا للتشريد والمعاناة على نطاق ضخم ، هناك الكثير الذي يمكن للمجتمع الدولي ، وللأمم المتحدة تحديدا ، القيام به لا من أجل توفير المساعدة والحماية المطلوبة للسكان المتضررين فحسب ، بل أيضا للمساعدة على تحقيق سلم مستديم للبلدان المنهكة . وكما تم التأكيد مرارا ، فإن مشكلة المشردين داخليا كثيرا ما تكون ظاهرة حادة لأزمة أشد خطورة إن لم يتم حلها من جذورها ، فإنها لا تهدد سلم البلد وأمنه فحسب ، بل كثيرا ما تهدد أيضا البلدان المجاورة ، وكرامة البشرية في نهاية المطاف . ولا يتعين على المجتمع الدولي أيضا أن ينتظر حتى تصل الأحوال الى مستوى الصومال ويوغوسلافيا السابقة لكي يتخذ إجراء حاسما . ويمكن ، بالعمل الوقائي ، تحقيق الكثير ، مما يجعل المشاركة الدولية فعالة التكلفة بدرجة أكبر كثيرا من التدخل الضخم الذي تتطلبه الأزمات دائماً لتحقيق الفعالية لا في تلبية الأهداف الانسانية فحسب ، بل أيضا لمواجهة التحدي النهائي المتمثل في إقرار السلم والأمن الدائمين .

سادسا - خاتمة

٢٦٢ - رغم أن الاهتمام الدولي مسلط على النحو الواجب على الحالات المأساوية في الصومال ويوغوسلافيا السابقة ، فإن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان الأساسية والمآسي الانسانية التي كثيرا ما تنجم عن هذه الانتهاكات تمثل أزمات عالمية تؤثر على عشرات الملايين من الناس داخل الحدود الوطنية وعبرها . وأشد الناس تضررا هم المشردون داخليا ، ويبلغ عددهم نحو ٢٤ مليون شخص ، ومن المؤكد أن يزداد هذا العدد مع انتشار العنف العنصري والعرقي الذي يعم كل مناطق العالم .

٢٦٣ - وفي حين أنه من المناسب تركيز الاهتمام على الحالات المتطرفة التي تنطوي على انهيار النظام المدني وما ينتج عنه من مآس ، والمسؤوليات الانسانية التي تقع على عاتق المجتمع الدولي لتوفير الحماية والمساعدة المطلوبة والعمل على استعادة وظائف النظام السياسي والمدني ، فإن الاهتمام بهذه السيناريوهات التي تمثل أسوأ الحالات يجب ألا يخفي تفشي المشكلة وما تمثله من تحد للمجتمع الدولي ولمجال الاستراتيجيات التعاونية والدبلوماسية المتاحة لمعالجة مآسي التشريد . ولتصميم تدابير تناسب ظروف الحالات الفردية ، من الأساسي النظر الى المشكلة في إطار مفاهيمي يعالج كلا من الجوانب العامة والفريدة لكل حالة . وينبغي النظر الى المعايير القانونية وآليات التنفيذ في سياق الأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية العالمية التي تحدد مدى ما يوفره النظام الدولي أو يحجبه من حماية ومساعدة للجماهير المحتاجة من المشردين داخليا .

ألف - مبادئ الحماية

٢٦٤ - تضع النظم القائمة لحقوق الإنسان والنظم الانسانية ونظم اللاجئين بوضوح أساسا للاهتمام الدولي بالمشاكل التي تواجه المشردين داخليا . وفضلا عن ذلك استجابت الأمم المتحدة مؤخرا لعديد من الأزمات شملت أشخاصا مشردين داخليا . لكن معظم عمل الأمم المتحدة في هذا الصدد قد تم على أساس مخصص ويميل إلى التأكيد على بُعد المساعدة ، مع حماية حقوق الإنسان كاعتبار فرعي . وما زال المجتمع الدولي في عملية اعتراف رسمي بُبعد حقوق الإنسان في احتياجات حماية المشردين داخليا ، ولم يضع حتى الآن آلية ذات مسؤولية محددة من أجل حمايتهم . وكان تعيين ممثل الأمين العام خطوة أولى هامة ، لكن يتعين القيام بالشيء الكثير ، سواء في صياغة المعايير أو تصميم آليات التنفيذ لتوفير الحماية والمساعدة الكافيين للمشردين داخليا .

٢٦٥ - وهناك أسباب اضطرارية لتصميم مبادئ وآليات من شأنها أن تعمل كتدابير وقائية ضد تدهور الأحوال إلى درجة الفوضى المدنية كما هو سائد حاليا في الصومال ويوغوسلافيا السابقة . وتبين الأحوال السائدة في هذين البلدين أن المجتمع الدولي أقل تجهيزا لمعالجة الحالات المتطرفة من توفيره علاجا في ظروف أقل حدة ، والنتيجة الواضحة هي أن الوقاية خير من العلاج .

٢٦٦ - وسواء كانت التدابير التي يحتاج المجتمع الدولي إلى اتخاذها اقناعية أو قسرية ، فمن الأساسي توضيح المبادئ التي تبرر الحماية الدولية والترتيبات المؤسسية والآليات التنفيذية لهذه المشاركة . كما أن هذا التوضيح من شأنه أن يمارس دورا وقائيا إذ يوفر المعايير لتقرير درجة انتهاكات حقوق الإنسان التي من شأنها أن تفجر رداً جماعياً من المجتمع الدولي . إن التحدي الذي تطرحه مشكلة التشرد الداخلي ينطوي على مبادئ إنسانية ومبادئ لحقوق الإنسان تعد أساسية إلى درجة لا تمثل معها المصالح السياسية أو العقائدية لفرادى البلدان أو المعسكرات . ومن الناحية الموضوعية فإنها كثيرا ما تتصل بأساسيات المعايير الدنيا للوجود البشري والكرامة الانسانية - الحماية البدنية ، المأوى ، الغذاء ، الملبس ، الصحة الأساسية وسلامة الشخص والأسرة باعتبارها الوحدة الاجتماعية الأساسية . إن الحكومات الوطنية والمجتمع الدولي مطالبان وفقا لمبادئ القانون الدولي القائمة بضمان المعاملة الانسانية وتوفير هذه الأساسيات الضرورية للحياة .

٢٦٧ - إن مسؤولية تلبية هذه الاحتياجات يجب أن تقع أولا وقبل كل شيء على عاتق الحكومات الوطنية . وفي الحالات التي تعجز فيها الحكومات عن توفير الحماية والمساعدة الكافيتين للأشخاص المشردين داخليا ، لها أن تدعو المجتمع الدولي إلى تقديم المساعدة . وفي الحالات التي تفتقر فيها الحكومات إلى القدرة على حماية ومساعدة سكانها المشردين داخليا ولا ترغب في التماس أو قبول الدعم الدولي ، يمكن حل الخلافات في معظم الحالات من خلال الدبلوماسية الانسانية . وفي أشد الحالات تطرفا فقط قد يضطر المجتمع الدولي نتيجة ظروف قاهرة إلى فرض امكانية الوصول إلى السكان المحتاجين وتوفير الحماية والمساعدة لهم .

٢٦٨ - وبالنظر إلى أن هذه الحالات كثيرا ما تنطوي على نزاعات مدمرة تكون الحكومة طرفا فيها ، فإن العجز عن مساعدة السكان المدنيين الذين يقعون فريسة النيران المتبادلة أو عدم الرغبة في مساعدتهم يؤديان إلى عواقب مأساوية . ورغم أن انتهاكات الحقوق الأساسية في ظل تلك الظروف تشمل عادة طرفي النزاع ، كثيرا ما يصبح الانحطاط والحرمان البشريان الشديدان عنصرا ملازما للنزاع . ولذا فمن الصعوبة بمكان ، إن لم يكن من المستحيل عمليا ، عزل حقوق الإنسان والقضايا الانسانية عن

الاهتمامات الأمنية للحرب والسلم . ومن غير الواقعي أيضا وضع خط فاصل ومحدد بين جانب الحماية والحاجة إلى المساعدة .

٢٦٩ - ومع ذلك ، إذا كان السلم هو الحل المثالي للنزوح المتصل بالحرب ، فإن مراعاة حقوق الإنسان والمبادئ الانسانية ، حتى في ظل تلك الظروف الشديدة ، هي أمر حتمي وتجعله ظروف العنف في النزاع المسلح أشد الحاحا . والتدابير المطلوبة لمواجهة التحدي هي تدابير معيارية ومؤسسية معاً .

٢٧٠ - وفيما يتعلق بالمعايير والمبادئ القانونية ، ثمة حاجة إلى سد الثغرات في القانون القائم على الأجل المتوسط إلى البعيد . غير أنه من الأساسي ، كإجراء عاجل ، تجميع وتوحيد الصكوك والمعايير الدولية ذات الصلة في وثائق شاملة تركز على حقوق الإنسان والمشاكل الانسانية للنزوح الداخلي . ومن شأن ذلك أن يضع أيضا الأساس لأهداف أطول أجلا . ومن بين الوثائق المتوخاة بيان بالمبادئ التوجيهية ، ومدونة لقواعد السلوك ، وإعلان ، واتفاقية باعتبارها هدفا يتعين بلوغه من خلال عملية تطورية .

٢٧١ - وفي حين أن تجميع وتوحيد الصكوك والمعايير والمبادئ من شأنهما أن يشجعا على توافر مناخ قانوني مناسب لحماية الأشخاص المشردين ومساعدتهم ، فمن المعترف به على نطاق واسع أن المشكلة الحقيقية في التحليل الأخير لا تتمثل في جوانب القصور في القانون مثلما تتمثل في عدم كفاية اجراءات التنفيذ ونقص الارادة السياسية من جانب مرتكبي الانتهاكات والمجتمع الدولي على السواء . ولذا فمن المهم انشاء آلية شاملة في النظام الدولي تتصدى للمشاكل المركبة للأشخاص المشردين ، مع ادراك أن جانب حقوق الإنسان يتقاطع مع الأبعاد الانسانية والسياسية والاقتصادية . ورغم أن أسباب التشريد الداخلي تتفاوت وإن الحكومات ربما تكون في حالات كثيرة على استعداد لتقديم المساعدة أو لأن تطلب من المجتمع الدولي التعاون لتقديم هذه المساعدة ، فإن التشرد الناتج عن النزاعات الداخلية أو الحروب الأهلية يولّد منظورات مختلفة للمشكلة وللعلاجات المطلوبة كثيرا ما تكون متضاربة وتتطلب وساطة وحوارا على مستوى دبلوماسي رفيع نيابة عن المشردين داخليا .

٢٧٢ - ويقول الأمين العام في تقريره السنوي عن أعمال المنظمة (١٩٩٣) إن "الوقت قد حان" لاستحداث نهج واضح على صعيد منظومة الأمم المتحدة من أجل حل مشكلة التشريد الداخلي . ولئن كانت هذه الدراسة تلمح إلى الصورة الأكبر ، إلا أنها تركز على عمل لجنة حقوق الإنسان . إن الآليات المتاحة حاليا للجنة من أجل توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا تتمثل في الاجراءات الخاصة التي تشمل الأفرقة العاملة والمقررين والممثلين الخاصين لكل من المسائل الموضوعية وفرادى البلدان . وهناك

اعتراف واسع بأن إسناد ولاية بشأن الأشخاص المشردين داخليا إلى ممثل للأمين العام يشكل خطوة أولى هامة في معالجة الحقوق السياسية والانسانية المعقدة والدقيقة والقضايا الانسانية المتصلة بالتشريد الداخلي والحاجة إلى الاستفادة من الموارد المؤسسية والبشرية والمادية الجماعية لمنظومة الأمم المتحدة .

٢٧٣ - غير أن اللجنة مطالبة بأن تتخذ قرارا رسميا بشأن مسألة إنشاء أو عدم إنشاء آلية مستمرة لحماية الأشخاص المشردين داخليا ، والشكل الذي ينبغي أن تتخذه هذه الآلية في حالة انشائها . ويبدو أن التوافق العام في الرأي بشأن المسألة الأولى هو أنه توجد بالفعل حاجة إلى انشاء آلية . وفيما يتعلق بالمسألة الثانية ، تتباين الآراء بين تأييد مستنير لأي من الآليات المتاحة ، وافتراضات تقول إن الشكل الذي سبق أن قررته اللجنة ، أي ممثل للأمين العام ، لا بد أن يخدم ذلك الغرض جيدا .

٢٧٤ - وهناك ، في السياق الأوسع ، مسألة إنشاء أو عدم إنشاء وكالة خاصة للأمم المتحدة من أجل المشردين داخليا . وإذا استبعد أمر انشاء هيئة جديدة عاملة من أجل المشردين داخليا ، كما اقترحت غواتيمالا والسودان ، فإن الخطوة المنطقية هي استكشاف مسألة إعادة تعريف ولايتي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وادارة الشؤون الانسانية لكي تشملا بوضوح السكان المشردين داخليا . وهذا ما اقترحته بالفعل الصين وبرنامج الأغذية العالمي . أما الخيار الآخر فهو أن تصبح جميع وكالات الأمم المتحدة التي تتصل أنشطتها بمشاكل المشردين داخليا أكثر اهتماما باحتياجاتهم من المساعدة والحماية . وبقدر ما ستتطلب مشكلة التشرد الداخلي والإطار المؤسسي اللازم للتصدي لها تعاون كل منظومة الأمم المتحدة ، تؤمن منظمات كثيرة ، منها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ذاتها ، بأن آلية ممثل الأمين العام قد تشكل حلقة وصل فعالة وتحقق تعبئة تشغيلية للشبكة المؤسسية ولقدرات شتى هيئات الأمم المتحدة . وقد وجد ممثل الأمين العام بالفعل أن التعاون مع مختلف هيئات منظومة الأمم المتحدة وصلة العمل الشخصية مع وكيل الأمين العام للشؤون الانسانية ومع الأمين العام قد أثريا وعززا الولاية بطريقة عملية جدا . وقد وضح ذلك أيضا من رد فعل السلطات والمشردين في البلدان التي زارها . ولذا فإن دور ممثل الأمين العام ، إذا قررت اللجنة اتباع الآلية نفسها ، من شأنه أن يساعد إلى حد معين على سد الفجوة القائمة داخل الأمانة ومنظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق باحتياجات حماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا .

٢٧٥ - وربما تود اللجنة كذلك أن تطلب من الأمين العام أن يأذن للممثل بتكوين هيئة وظيفية أو فرقة عمل غير رسمية أو ، كحد أدنى ، التشاور مع ممثلي الوكالات المتخصصة وهيئات الأمم المتحدة من أجل توفير صورة عامة مستمرة عن عمل المنظمة المتصل بالمشردين داخليا ، والكشف عن أي مشاكل قد تظهر في مجال الحماية ، والتماس الطرق والوسائل لمعالجتها على النحو الواجب في ظل الظروف السائدة .

٢٧٦ - ولكي يكون أي برنامج لحماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخليا فعالا بطريقة شاملة ، فإنه سيحتاج إلى مزيد من العمل على جبهات متعددة من جانب اللجنة وسائر الهيئات المختصة داخل منظومة الأمم المتحدة . أولا ، أياً كانت الآلية المعتمدة في حالة ما إذا قررت اللجنة إنشاء آلية ما ، فإن مسؤولياتها يجب أن تشمل الرصد بغية اكتشاف علامات مبكرة على حدوث تشريد . وسوف تقدم الآلية تقارير عامة إلى اللجنة ، وعن طريق الأمين العام ، إلى الجمعية العامة ، وأحيانا إلى مجلس الأمن ، الذي قد يلجأ في نهاية الأمر إلى الاذن باتخاذ اجراءات دولية جماعية . وتحقيقا لذلك الغرض ، قد يلزم أيضا اتخاذ مبادرات أخرى داخل منظومة الأمم المتحدة لمعالجة وحل عدد من المسائل التفاعلية .

باء - النتائج والتوصيات

٢٧٧ - من أجل ابراز وايضاح المواضيع الأساسية لهذه الدراسة ووصلها على الأخص بأهداف الولاية ، قد يكون من المفيد تقديم موجز للنتائج والتوصيات الرئيسية ، مع التركيز على الغرض من الدراسة ، والمسائل المتصلة بالمذهب القانوني وآلية حماية المشردين داخليا ، واستراتيجية وضعها موضع التنفيذ .

١ - الغرض من الدراسة

٢٧٨ - إن الغرض من الدراسة هو تحليل وتقييم الصكوك والآليات القانونية الدولية بغية استحداث استراتيجية تعالج مشكلة الأشخاص المشردين داخليا . وبتحديد أكبر ، فوض قرار لجنة حقوق الإنسان ٧٣/١٩٩٢ إلى الأمين العام ، وبالتالي إلى ممثله ، دراسة القوانين والآليات القائمة وتقديم توصيات بشأن وسائل تدعيمها لكي تصبح أكثر فعالية في توفير الحماية للمشردين داخليا .

٢٧٩ - إن طبيعة المشكلة وما تمثله من تحدٍ للمجتمع الدولي قد أكد عليهما وكيل الأمين العام لشؤون حقوق الإنسان في رسالته التي أورد فيها تعيين ممثل الأمين العام وولايته حين قال: "إنني على ثقة ... بأنكم ستوافقون على أن حماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردين هي أحد أخطر التحديات التي تواجه المجتمع الدولي اليوم ، وتؤثر على مئات الآلاف في افريقيا وآسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية . وهي مشكلة لم يبدأ التصدي لها إلا في الآونة الأخيرة ، ويتوقع أن تسهم الدراسة التي طلبتها لجنة حقوق الإنسان اسهاما هاما في تقرير النهج القانونية ونهج السياسة العامة التي ستأخذ بها الأمم المتحدة في هذا الصدد" . وقد تجلت هذه العبارات فيما بعد في رسالة ممثل الأمين العام التي طلب فيها معلومات من المصادر المذكورة في القرار . إن حجم

الأزمة ، من وجهة النظر الاحصائية ، أكبر مما توحي به الأرقام الواردة في الرسالة . وتفيد التقديرات الآن بأن الأشخاص المشردين داخليا في أنحاء العالم يبلغ عددهم نحو ٢٤ مليون شخص ، بل ربما تكون التطورات الأخيرة في أنحاء العالم قد أدت إلى تجاوز هذا الرقم بالفعل . وترد في هذه الولاية مجموعتان حيويتان من المسائل: المسائل المتصلة بالمذهب القانوني وتلك المتعلقة بآلية التنفيذ .

٢ - المذهب القانوني

٢٨٠ - فيما يتعلق بالقانون ، هناك اختلاف في الرأي بين مجموعتين من المنظورات . فهناك مجموعة ترى أن المعايير القائمة تغطي بما فيه الكفاية المشردين داخليا وأن المشكلة الأساسية هي نقص التنفيذ . وترى المجموعة الثانية أن ثمة ثغرات ينبغي سدها لجعل التغطية كاملة ووافية . وتنبع وجهتا النظر من الحاجة إلى تدعيم الحماية للمشردين . وتحبذ وجهة النظر الأولى البناء على ما هو موجود بالفعل . أما وجهة النظر الثانية فتؤمن بأن وضع معايير جديدة لن يسد الثغرات القائمة فحسب ، بل سيركز أيضا الاهتمام الدولي وبذلك يرفع من مستوى الوعي العام بالمشكلة والحاجة إلى وسائل العلاج .

٢٨١ - وتجد الدراسة أنه فيما يتعلق بمبادئ القانون ، يبدو بالفعل أن هناك حماية كافية نوعا ما في ظل قانون حقوق الإنسان والقانون الانساني . غير أن هناك ثغرات واضحة في القانون القائم فيما يتعلق بالاحتياجات المحددة للأشخاص المشردين داخليا . وكما يلزم توفير اهتمام وحماية اضافيين لبعض المجموعات الضعيفة ، كالأقليات أو النساء أو الأطفال أو العاجزين أو اللاجئين ، فإن الأخذ بنظام محدد لحماية المشردين داخليا سيكون بمثابة محور اهتمام مفيد بشأن احتياجاتهم الخاصة .

٢٨٢ - إن ضم الحجة القائلة بوجود ثغرات في القانون الدولي إلى المشكلة المزمنة المتمثلة في عدم كفاية التنفيذ يميل إلى تحبيذ وضع صك قانوني يتصدى تحديدا لمشكلة التشريد الداخلي . ومن شأن هذا الصك أن يكون أيضا بمثابة وسيلة لتركيز الاهتمام الدولي على الأزمة . لكن إعداد هذا الصك يحتاج إلى وقت ولا يمكن تصوره إلا في منظور طويل الأجل . وفي أثناء ذلك ، فإن الأحوال الاضطرارية والاحتياجات العاجلة للمشردين داخليا تتطلب علاجا سريعا .

٢٨٣ - وتوصي الدراسة بأنه في حين قد يكون من المفيد بدء العمل في وضع صك قانوني ، سيكون من اللازم التحرك قدما بوسائل أخرى تتصدى لمشاكل التشرد الداخلي . إن ما هو متوخى في هذه المرحلة الانتقالية هو بيان مبادئ أولي يركّز الاهتمام

الدولي ويرفع مستوى الوعي وينشط التدابير العملية لتخفيف حدة الأزمة ، رغم عدم كونه ملزماً قانونا . كما أن هذا البيان سيساعد على تمهيد السبيل لوثيقة أكثر الزاما من الناحية القانونية .

٢٨٤ - ويتوخى إعداد عدة وثائق في هذه المرحلة الانتقالية . وستكون احدى الوثائق تجميعا للقواعد والمعايير الموجودة الآن في أشكال شتى وفي مجموعة من الصكوك الدولية . وستكون وثيقة أخرى في شكل مدونة لقواعد السلوك تشمل مبادئ توجيهية تنظم معاملة الأشخاص المشردين داخليا . أما الوثيقة الثالثة فستكون أقرب إلى وثيقة قانونية ذات حجية يمكن أن تتخذ شكل إعلان . وليست هناك حاجة إلى إعداد هذه الوثائق الواحدة تلو الأخرى ، بل قد يكون من المفيد إعدادها في وقت واحد .

٣ - الآلية المؤسسية

٢٨٥ - لا توجد حاليا منظمة وحيدة داخل منظومة الأمم المتحدة لها ولاية محددة لتولي مسؤولية حماية المشردين داخليا . وبالنظر الى الحجم العالمي للمشكلة والحاجة العاجلة الى حلول ، أصبح من المحتم على الأمم المتحدة أن تستكشف وسائل مساعدة وحماية هؤلاء المشردين داخليا على وجه أفضل . ومن بين هذه الوسائل إضافة الأشخاص المشردين داخلياً بشكل واضح الى ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو ولاية ادارة الشؤون الإنسانية ، أو إمكان إنشاء هيئة مماثلة لتوفير احتياجات المشردين داخلياً . والى حين اتخاذ قرار بشأن هذه القضية المؤسسية ، سيكون مفيدا لكل من الهيئات الرئيسية لمنظومة الأمم المتحدة التي تمتّ ولايتها بصلة إلى المشردين داخلياً النظر في انشاء وحدات تركز على المشكلة . لكن الحماية ستظل في حاجة الى معالجة من جانب هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان . ان انشاء آلية فعالة من جانب لجنة حقوق الإنسان سيخدم الغرض بالاستفادة من الهياكل المؤسسية القائمة والموارد الحالية لمنظومة الأمم المتحدة .

٢٨٦ - ويمكن تصنيف وظائف هذه الآلية في ثلاث مجموعات رئيسية من الأنشطة . وتشمل المجموعة الأولى الرصد وجمع المعلومات وتجهيزها ، وتقديم التقارير الى السلطات المختصة داخل المنظومة ، إلى جانب اصدار نشرات تنبيه يمكن أن تعمل كإنذار مبكر بأزمات التشرد وشيكة الحدوث وأن تدعو الى اتخاذ اجراء ضد ما يقع من انتهاكات . وتشمل المجموعة الثانية من الأنشطة اجراء اتصالات مع الحكومات والأطراف الأخرى الفاعلة المختصة لأداء وظيفة دبلوماسية أدق هي تيسير الحوار ، فضلاً عن التماس طرق لتخفيف معاناة الجماهير المشردة . وتشمل المجموعة الثالثة اللجوء إلى آليات إنفاذ بديلة حيثما يفشل المسعى والحوار في تحقيق نتائج بناءة .

٣٨٧ - وهناك المسألة المتثلة في معرفة أي الآليات المتاحة الآن للجنة - ممثل للامين العام ، أو مقرر ، أو فريق عامل - تكون أنسب لمهمة الاستفادة من امكانات منظومة الأمم المتحدة ككل . إن كلا من هذه الآليات يوفر مزايا محددة ، لكن ربما كان هناك عامل أساسي في الإختيار بينها هو الحاجة الى اقامة الاتصال بهيئات الأمم المتحدة الأخرى المختصة ، بما فيها الجمعية العامة وفي النهاية مجلس الأمن ، مما يؤدي الى الاستفادة الاضافية من المساعي الحميدة للأمين العام . واذا كان ذلك يشير الى آلية ممثل الأمين العام ، فينبغي أن تسمح القاعدة العريضة التي سيستند اليها هذا الأخير في عمله بالمرونة للاستفادة الخلاقة من المعلومات الواردة من خلال عمليات الرصد والابلاغ والتنبيه الموازية ، فضلاً عن تنفيذ نظم للانذار المبكر من أجل تعزيز المبادرات الدبلوماسية قبل احتمال النظر في أي تدابير أكثر جذرية .

٤ - الاستراتيجية التنفيذية

٣٨٨ - يمكن وضع مبادئ المذهب القانوني والآلية المؤسسية المحددة خطوطها أعلاه موضع التنفيذ من خلال استراتيجية تشمل ثلاث مراحل: مرحلة الرصد والابلاغ والانذار المبكر ، ومرحلة المساعي والحوار والوساطة ، والمرحلة الأخيرة التي تتألف من تعبئة العمل الجماعي الإنساني في نهاية المطاف .

٣٨٩ - وسيكون هدف المرحلة الأولى هو كشف وتعيين المشكلة عن طريق شتى آليات جمع المعلومات والتقييم والابلاغ . وينبغي أن تستفيد هذه المرحلة من شبكة الأمم المتحدة المختصة ، بما في ذلك نظام الأمم المتحدة للإنذار المبكر الذي أوصت به لجنة التنسيق الادارية ، ويهدف الى وضع عملية بناء تبدأ بإقامة آلية استشارية مشتركة بين الوكالات . ان نظام الأمم المتحدة للانذار المبكر هذا سيستفيد تحديدا من تقارير الممثلين الميدانيين وسائر القائمين على الرصد مثل الهيئات التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وسائر الهيئات الحكومية الدولية وغير الحكومية ، بما في ذلك هيئات اقليمية مثل منظمة الوحدة الافريقية ومنظمة الدول الأمريكية .

٣٩٠ - ان نتيجة جمع وتحليل البيانات المناسبة والابلاغ عنها ستكون هي الإعلان عن وجود مشكلة ما وعن حجمها أو أبعادها والحاجة الى اتخاذ بعض التدابير . وينبغي أن يستدعي ذلك الاستعانة بالآلية المتوخاة للمرحلة الثانية ، رغم أنه سيكون قد عرف بحلول ذلك الوقت ما يكفي بالفعل عن الحالة بما يبرر اشراك الممثل أو الآليات البديلة للجنة . وهذا ينطوي على قدر معين من التداخل الوظيفي بين مرحلة الرصد

والابلاغ والانذار المبكر ، ودور الممثل أو المقرر أو الفريق العامل المقترح . ومن خلال البعثات القطرية يمكن للممثل أو للكيانات البديلة الكشف أيضا عن التطورات التي يمكن قد تؤدي الى نزوح ضخم واسترعاء نظر المجتمع الدولي اليها .

٢٩١ - وستقرر نتائج مناقشات الممثل مع الحكومة ان كانت هناك حاجة الى اجراء أم لا . وربما يصبح الممثل مقتنعا ، بفضل المعلومات المتاحة ونتائج التحاليل في المرحلة الأولى أو بفضل ما يستشفه من أمور خلال رحلة تمهيدية الى البلد المعني ، بأن ثمة حاجة عاجلة الى نوع من الاجراء الإنساني . ومع ذلك فقد يختار مواصلة الحوار مع البلد المعني .

٢٩٢ - واذا ظل الوضع يهدد الأرواح ، سيحتاج الممثل الى إشراك هيئات أخرى داخل منظومة الأمم المتحدة وأطراف أخرى فاعلة في الجهد المبذول ، ومن خلال المساعي الحميدة للأمين العام نفسه اذا لزم الأمر . وفي هذا السياق يأتي التركيز على مبادئ المذهب القانوني وخاصة المبادئ التوجيهية المتوخاة في مدونة قواعد السلوك باعتبارها معيارا لتقرير شكل العمل المطلوب في هذه الظروف . وكما سبقت الاشارة اليه ، فإن توضيح تلك المبادئ يمكن أن يكون جانبا هاما للوقاية . وقد يكون توقع حدوث نتائج معينة في حالة عدم تلبية معايير محددة من وسائل الردع الفعال .

جيم - تعليقات ختامية

٢٩٣ - ان ما تم تحديد خطوطه العريضة في هذه الدراسة هو اطار لمعالجة مشكلة التشرد الداخلي الخطيرة ، مع التركيز على اهتمامات لجنة حقوق الإنسان . ولكي تكون لدى المجتمع الدولي استجابة كافية لهذه الأزمة العالمية ، سيتعين بذل المزيد من الجهود الكبيرة فيما يتعلق بالصكوك القانونية ، وبخاصة آليات التنفيذ . ومن الأهمية بالمثل ادراك أن التشرد الداخلي ، بما يمثله من مشكلة حادة وحرجة ، يشكل جانبا من مشكلة أكبر هي الحروب الأهلية والعنف الداخلي اللذان ينبغي التصدي لهما ان كان يراد العثور على حل شامل ودائم . وعليه ، فإن الآليات والاجراءات المتوخاة لتعزيز الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً سيتعين ربطها وتنسيقها استراتيجيا بسائر المؤسسات والآليات والاجراءات الأخرى المتصلة بإحلال السلم وحفظ السلم وبناء السلم .

٢٩٤ - وبتعبئة وتنسيق هيئات الأمم المتحدة عمليا لتوفير الحماية والمساعدة بفعالية ، وتنفيذ نظم الرصد والانذار المبكر للكشف عن أزمات تشرد وشيكة أو سائدة ، واتخاذ اجراءات لتوحيد الصكوك الدولية القائمة في مدونة أو إعلان أو اتفاقية ،

واتخاذ ترتيبات تنظيمية توفر الحماية والمساعدة معا ، واتخاذ مبادرات دبلوماسية في الوقت المناسب لتلافي أو تخفيف أو تصحيح مآس انسانية أو انتهاكات لحقوق الإنسان ، لا بد وأن يظهر داخل منظومة الأمم المتحدة وفي المجتمع الدولي مناخ أكثر مواتاة لوضع السياسة العامة وإنشاء اطار مؤسسي وشبكة تنفيذية ينبغي أن تكون فعالة في تنشيط وتعزيز حقوق الأشخاص المشردين داخليا لتصل الى مستوى مقبول من الكرامة الإنسانية .

- - - - -