الأمم المتحدة

A/73/173

الجمعية العامة

Distr.: General
17 July 2018
Arabic
Original: English

الدورة الثالثة والسبعون

البند ٧٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

حقوق المشردين داخليا

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، سيسيليا خيمينيس - داماري، المقدم وفقا لقرار الجمعية العامة ١٨٢/٦٢ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٣٢.

* A/73/150.

040918 310718 18-11843 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخليا

موجز

يوجز هذا التقرير الأنشطة الرئيسية التي اضطلعت بها المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً منذ تقريرها السابق المقدم إلى الجمعية العامة.

وتعالج المقررة الخاصة، في القسم المواضيعي، الحاجة المتزايدة إلى تحديد ودراسة السبل التي تمكن تدابير العدالة الانتقالية وممارسيها من تحسين أداء عملهم في سياق التشرد الداخلي، والعمل مع المشردين داخليا، والاستجابة لمطالبهم المتعلقة بالعدالة. كما تقدم المقررة الخاصة توصيات لمعالجة التحديات التي تواجه إشراك المشردين داخلياً في عمليات العدالة الانتقالية ولتمكين الممارسين والباحثين وواضعي السياسات من كلا المجالين من التعاون مع بعضهم البعض. وعلى هذا، فإن المقصود من التقرير أن يكون بمثابة أداة للتقييم/التوجيه بهدف تفعيل الأطر والمبادئ التوجيهية القائمة وتقديم المساعدة التقنية لتنفيذ تلك الأطر والمبادئ من جانب جميع أصحاب المصلحة لضمان أن تكون تدابير العدالة الانتقالية جزءاً متأصلاً من الحلول الدائمة للمشردين داخلياً.

أولا – مقدمة

١ – تقدم هذا التقرير إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، سيسيليا خيمينيز – داماري، عملا بقرار الجمعية العامة ٧٢/١٨٢.

٢ – ويقدم القسم الثاني لمحة عامة عن الأنشطة الرئيسية التي اضطلعت بها المقررة الخاصة في الفترة من آب/أغسطس ٢٠١٧ إلى تموز/يوليه ٢٠١٨. ويركز القسم الثالث على العدالة الانتقالية في سياق التشرد الداخلي ويتناول التدابير والممارسات الإيجابية لضمان إشراك المشردين داخليا في عمليات العدالة الانتقالية كجزء من الحلول الدائمة. ويقدم القسم الرابع الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية.

ثانيا – ولاية المقررة الخاصة وأنشطتها

ألف – الولاية

٣ – كلف مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١١/٣٢، المقررة الخاصة بمعالجة مشكلة التشرد الداخلي المعقدة، ولاسيما عن طريق القيام بالأنشطة الدولية المنسقة للدعوة والعمل من أجل تحسين حماية واحترام حقوق الإنسان للمشردين داخلياً؛ ومواصلة وتعزيز الحوار مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة؛ والعمل من أجل تعزيز الاستجابة الدولية للتشرد الداخلي؛ وتعميم حقوق الإنسان للمشردين داخليا في جميع الأجزاء ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة.

باء – أنشطة المقررة الخاصة

٤ – في حزيران/يونيه ٢٠١٨، قدمت المقررة الخاصة تقريرها السنوي (A/HRC/38/39) إلى مجلس حقوق الإنسان. وركز التقرير على الذكرى السنوية العشرين لاعتماد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي في عام ٢٠١٨. وشملت إضافات التقرير السنوي تقارير الزيارات القطرية التي قامت بها المقررة الخاصة إلى السلفادور (A/HRC/38/39/Add.1)، وليبيا (A/HRC/38/39/Add.2) والنيجر (A/HRC/38/39/Add.3).

٥ – وقد نظمت المقررة الخاصة اجتماعاً لأصحاب المصلحة في جنيف في ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، وذلك بالاستفادة من الفرصة التي أتاحتها الذكرى السنوية العشرين لاعتماد المبادئ التوجيهية في عام ٢٠١٨ لصياغة التزام أقوى ولتشجيع المزيد من الإجراءات الاستراتيجية والمنسقة بين جميع أصحاب المصلحة. وقد أسفر ذلك الاجتماع، إلى جانب مشاورات أخرى مع الشركاء على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، عن اتفاق لوضع خطة عمل للنهوض بالمنع والحماية والحلول للمشردين داخليا[(١)].

٦ – وواصلت المقررة الخاصة دعمها لتعميم حقوق الإنسان للمشردين داخليا داخل منظومة الأمم المتحدة ومجتمع العمل الإنساني الأوسع. وكان لمشاركتها في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على مستوى الأعضاء الأساسيين أثرٌ أساسي في هذا الصدد، إذ ساعدت هذه المشاركة على ضمان وتعزيز

(١) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/MultiStakeholderPlanOfAction.aspx.

النهُج التعاونية والروابط القوية مع وكالات الأمم المتحدة الرئيسية وغيرها من المنظمات الدولية والمجتمع المدني. وشاركت المقررة الخاصة في اجتماعي اللجنة الدائمة على مستوى الأعضاء الأساسيين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧ وأيار/مايو ٢٠١٨، كما شاركت عن بُعد في اجتماع الفريق العامل ومجموعة مدراء الطوارئ التابعَين للجنة الدائمة في نيسان/أبريل ٢٠١٨.

٧ - وشاركت المقررة الخاصة، مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمعهد الدولي للقانون الإنساني، في استضافة الدورتين الدراسيتين الثالثة عشرة والرابعة عشرة بشأن قانون التشرد الداخلي، المعقودتين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧ وحزيران/يونيه ٢٠١٨، على التوالي، في سان ريمو، إيطاليا. ولا تزال الدورة فرصة ممتازة للجمع بين السلطات الحكومية المعنية بحماية المشردين داخلياً، وتعتزم المقررة الخاصة مواصلتها باعتبارها الدورة التدريبية الرئيسية التي تعقدها بصفتها مكلفة بولاية.

٨ - ونظمت المقررة الخاصة بالاشتراك مع مؤسسة السلام السويسرية وجامعة بازل، حلقة عمل للخبراء بشأن العدالة الانتقالية والتشرد الداخلي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، جمعت بين الباحثين والممارسين العاملين في مجال التشرد الداخلي والعدالة الانتقالية. وناقش المشاركون الحالة الراهنة للمعرفة وحددوا الدروس المستفادة وأفضل الممارسات والتوصيات لتحسين السياسات والممارسات في هذا المضمار. وكانت الحلقة بمثابة منصة للحوار بين المشاركين الخبراء والمقررة الخاصة بشأن أولويتها المواضيعية المتمثلة في إشراك المشردين داخلياً في عمليات العدالة الانتقالية. وقد استرشد هذا التقرير مباشرة بنتائج حلقة العمل.

٩ - وإلى جانب المشاركة في العديد من المنتديات والمؤتمرات التي نظمتها والتي ركزت على دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان[٢]، عززت المقررة الخاصة مشاركتها مع هذه المؤسسات بحضورها المؤتمر السنوي للتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في شباط/فبراير ٢٠١٨، حيث نظمت حدثاً جانبياً درس عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المتعلق بالمبادئ التوجيهية واقترح السبل لتوسيع نطاق ذلك العمل. وبالإضافة إلى ذلك، عُقدت حلقة عمل استشارية بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتحالف العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٨، ودُعيت إليها مؤسسات وطنية مختارة لحقوق الإنسان، بغية تبادل وجهات النظر والأفكار حول أدوارها الحالية والمحتملة في معالجة التشرد الداخلي. وأرسلت المقررة الخاصة استبيانا إلى جميع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، لرسم معالم أعمالها الجارية بشأن التشريد الداخلي وتحديد الممارسات الجيدة والفرص المتاحة. وسيُسترشد بهذه المعلومات في التقرير السنوي الذي ستقدمه المقررة الخاصة إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٩ عن دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً.

١٠ - وواصلت المقررة الخاصة كذلك عملها مع الدول الداعمة وغيرها من أصحاب المصلحة المعنيين، بهدف إشراك المشردين داخليا في المناقشات الأوسع بشأن الهجرة، ولا سيما المفاوضات بشأن الاتفاق

(٢) في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ ونيسان/أبريل ٢٠١٨، على التوالي، شاركت المقررة الخاصة في الاجتماع السنوي الثاني والعشرين لمنتدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في آسيا والمحيط الهادئ، المنعقد في بانكوك، وفي اجتماع للشبكة الأوروبية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المنعقد في كييف، لمناقشة أدوار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في سياق المنطقتين، وكذلك للتفكير في سبل الاحتفال بالذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي ولوضع خطة عمل لذلك.

العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. ووجهت رسالة مفتوحة إلى البعثات الدائمة في جنيف ونيويورك في آذار/مارس ٢٠١٨ بشأن إشراك المشردين داخليا في الاتفاق العالمي، تمشيا مع إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين[٣]. وكانت المقررة الخاصة أيضاً أحد الإجراءات الخاصة الـ ١٩ التي وقعت الرسالة المشتركة الموجهة إلى جميع البعثات الدائمة والميسرين المشتركين فيما يتعلق بالمشروع الثاني للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

١١ - كما تشارك المقررة الخاصة كعضو نشط في فريق الخبراء المعني بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخليا، وقد أسهمت في هذا السياق في التقرير التقني عن إحصاءات المشردين داخليا، الذي اعتمدته اللجنة الإحصائية في دورتها التاسعة والأربعين في آذار/مارس ٢٠١٨.

١٢ - وفي ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٧، أطلقت المقررة الخاصة، في اجتماع عُقد في جنيف، مكتبةَ مؤشرات الحلول الدائمة[٤] ودليل تحليلها[٥]، مما يمثل مِعلمين هامين على طريق معالجة التحدي المتمثل في الحصول على الأدلة اللازمة لدعم الحلول الدائمة للتشرد الداخلي. وقد تم تطوير المكتبة ودليل التحليل كنتيجة لمبادرة استمرت ثلاث سنوات شارك فيها أصحاب مصلحة متعددون تحت عنوان ”إرشاد استجابات دعم الحلول الدائمة للمشردين داخلياً“، وذلك بقيادة المقررة الخاصة وبتنسيق من الدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات المشردين داخلياً.

١٣ - وبمناسبة الذكرى السنوية العشرين لاعتماد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، أُطلقت خطة عمل أصحاب المصلحة المتعددين من أجل النهوض بالمنع والحماية والحلول للمشردين داخلياً للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٠،[٦] وهي أول خطة عمل من هذا النوع، وذلك خلال اجتماع لأصحاب المصلحة عُقد في جنيف في ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٨، برعاية أوغندا والنمسا وهندوراس. وقد صيغت خطة العمل تحت قيادة المقررة الخاصة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبالتشاور مع مختلف الوكالات والشركاء الآخرين. وتسعى خطة العمل إلى تحفيز الحوار الاستراتيجي والعمل المنسق وحشد الموارد الكافية لمنع التشريد الداخلي والاستجابة له وحله، وهو ما يرتكز على المشاركة الاستراتيجية والمنسقة بين أصحاب المصلحة المتعددين. وقد وُضع مخطط للأنشطة والمبادرات المزمعة التي تدعم مجالات الأولوية الأربعة المحددة على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والدولية، كما أنشئ فريق توجيهي للإشراف على التنفيذ ورصدِ التقدم المحرز في تنفيذ خطة عمل الثلاث سنوات.

١٤ - وفي الفترة من ٢٣ إلى ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٨، التقت المقررة الخاصة لأول مرة بنظرائها في مجلس أوروبا في ستراسبورغ، فرنسا، بهدف تعزيز التعاون مع المجلس. وأتاحت الزيارة أيضاً فرصة للمقررة الخاصة لتبادل الآراء مع لجنة الهجرة واللاجئين والمشردين في الجمعية البرلمانية للمجلس، وللمشاركة في

(٣) قرار الجمعية العامة ١/٧١.

(٤) انظر https://inform-durablesolutions-idp.org/.

(٥) https://inform-durablesolutions-idp.org/wp-content/uploads/2018/01/Durable-Solutions-Analysis-Guide-Apr2018.pdf.

(٦) عُرضت خطة العمل في ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٨؛ انظر: www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GP20PlanOfAction.pdf.

حدث جانبي عن التشـــرد الداخلي بشـــأن دور البرلمانيين، ولإلقاء بيان أمام الجمعية أثناء مناقشتها للاحتياجات الإنسانية الخاصة بالمشردين داخليا ولحقوقهم.

١٥ - وفي ٢٦ و ٢٧ نيسـان/أبريل ٢٠١٨، اجتمعت المقررة الخاصـة، أثناء زيارة إلى كييف، مع أمين المظالم في أوكرانيا ومع وكالات الأمم المتحدة (مفوضـية الأمم المتحدة لشـؤون اللاجئين، ومكتب تنسـيق الشؤون الإنسـانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبعثة رصـد حقوق الإنسـان في أوكرانيا) لمتابعة قضـايا محددة بشأن التشرد الداخلي في أوكرانيا[٧].

١٦ - وفي أيار/مايو، زارت المقررة الخاصـــة واشـــنطن العاصـــمة، حيث قدمت لمحة عامة عن المبادئ التوجيهية وتنفيذها، وذلك في ندوة بشـــأن التشـــرد الداخلي، وشـــاركت في اجتماع اســـتراتيجي بشـــأن المشردين داخلياً نظمه معهد دراسة الهجرة الدولية التابع لجامعة جورجتاون ومعهد ''الخروج'' (Exodus)، وعقد في ٢٢ أيار/مايو. كما تبادلت المقررة الخاصة الأفكار المتعلقة بأولوياتها، بصفتها مكلفة بولاية، مع المنظمات غير الحكومية الدولية، وذلك في اجتماع نظمته منظمة إنترأكشـــن، ومع نظراء من وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، وفي اجتماع غداء خاص مع موظفي البنك الدولي في واشنطن العاصمة.

١٧ - وفي ١ حزيران/يونيه، ألقت المقررة الخاصة خطابا رئيسيا حول خطة العمل في اجتماع غداء في نيويورك للدول الأعضـــاء المهتمة، نظمته البعثة الدائمة للنمســـا لدى الأمم المتحدة في نيويورك. وفي ٦ حزيران/يونيه، شـاركت المقررة الخاصـة في اجتماع لمنسـقي الشـؤون الإنسـانية، نظمه مكتب تنسـيق الشـؤون الإنسـانية في لوزان لمناقشـة السـبل التي تجعل أهداف التنمية المسـتدامة فرصـةً لإعادة صـياغة التدخلات الرامية إلى معالجة مواطن ضـعف المشـردين داخليا. وقدمت عرضـاً حول كيفية الاسـتفادة من خطة العمل لزيادة الاســـتجابات لحالات التشـــرد الداخلي على المســـتوى الوطني والحاجة إلى تجدد المشاركات والشراكات المبتكرة مع الجهات الفاعلة المحلية والمجتمع المدني.

١٨ - وعملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/DEC/35/101) بشأن الاحتفال بالذكرى السنوية العشـرين لاعتماد المبادئ التوجيهية، عقدت حلقة النقاش الأولى على الإطلاق حول الإنجازات، وأفضـل الممارسـات، والتحديات، والتوصـيات، فيما يتعلق بتطبيق المبادئ التوجيهية، وذلك في ٢٦ حزيران/يونيه في الدورة الثامنة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان. وأدارت المقررة الخاصة الحلقة، كما سلطت الضوء على أهمية اغتنام فرصـة الذكرى العشـرين لتعبئة الجهود. وشـددت الدول الأعضـاء على أهمية المبادئ التوجيهية والمسـؤولية الوطنية عن التشـرد الداخلي وعرضـت تقديم الدعم وتقاسـم الدروس المسـتفادة. وقد ذكرت الدول مراراً خطة العمل كإطار مفيد لزيادة الزخم في معالجة التشرد الداخلي.

١٩ - وفي ٢٧ حزيران/يونيه، أثناء الدورة الثامنة والثلاثين لمجلس حقوق الإنســـان، نظمت المقررة الخاصة حدثاً جانبياً حضره عدد كبير من الناس وأشادوا به، وكان تحت عنوان ''بكلماتهم هم'' من أجل تقديم أصـوات المشـردين داخلياً أنفسـهم في شـكل حلقة مناقشـة تتألف من مشـردين داخلياً من جنوب السـودان والمكسـيك ونيجيريا واليابان. واسـتضـافت البعثات الدائمة لأوغندا والنمسـا وهندوراس هذا الحدث بدعم من مفوضـية حقوق الإنسـان ومفوضـية شـؤون اللاجئين ومنظمة المعونة المسـيحية ومنظمة السـلام الأخضـر. وفي ٢٩ حزيران/يونيه، أثناء المشـاورات السـنوية التي أجرتها المفوضـية مع المنظمات غير الحكومية، شـاركت المقررة الخاصـة في قيادة حلقة مناقشـة تسـلط الضـوء على الحاجة إلى ثورة في

(٧) انظر تقرير المقرر الخاص السابق عن زيارته إلى أوكرانيا عام ٢٠١٤ (A/HRC/29/34/Add.3).

المشاركة، تمشيا مع تقريرها إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٧ بشأن هذا الموضوع، وضم فريق المناقشة مشردين داخليا.

٢٠ - وفي ١٧ تموز/يوليه، طرحت المقررة الخاصة ملاحظات بشأن أهمية قيام البلدان التي لديها مشردون داخلياً بإدخالهم في خرائط الطريق الوطنية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة، وذلك في اجتماع نظمه معهد السلام الدولي والبعثة الدائمة للنرويج لدى الأمم المتحدة في نيويورك.

٢١ - كما ساندت المقررة الخاصة تنظيم حلقة عمل عُقدت في ٢٠ تموز/يوليه، خلال المؤتمر السنوي لمبادرة قانون اللاجئين في لندن، بعنوان ”إعادة تنشيط بحوث المشردين داخلياً“، وشاركت فيها كمتحدثة رئيسية. وعرضت المقررة الخاصة أفكارها حول طرق جعل البحوث تدعم خطة العمل وناقشت أفضل السبل لتوجيه البحوث المتعلقة بالسياسات بشأن المشردين داخلياً. وخلال زيارة المقررة الخاصة إلى لندن، اجتمعت أيضاً بنظرائها المعنيين في حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ومع المنظمات غير الحكومية، لتعزيز خطة العمل ومناقشتها.

٢٢ - كما استمرت المقررة الخاصة في رئاسة فريق العمل المعني بالقانون والسياسة العامة في مجموعة الحماية العالمية، والذي يرمي إلى دعم بناء القدرات وتقديم المشورة التقنية إلى الدول التي هي بصدد وضع صكوك معيارية من هذا القبيل.

٢٣ - وشاركت المقررة الخاصة شخصياً وعن بعد في عدد من المؤتمرات والمناسبات الدولية والإقليمية، بما في ذلك حلقة عمل اللجنة الاستشارية للمنصة المعنية بالتشرد الناتج عن الكوارث في بوغي - بوسي، سويسرا، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧؛ ومؤتمر بشأن الأبعاد الجنسانية للتشرد الداخلي نظمته رئاسة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في فيينا في حزيران/يونيه ٢٠١٧؛ واجتماع رابطة أمم جنوب شرق آسيا على مستوى القمة بشأن قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، المرأة والمشردون داخليا، الذي انعقد في مانيلا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧؛ واجتماع مائدة مستديرة مواضيعي عقدته مجموعة الحماية العالمية بشأن مشاركة المشردين داخليا في عمليات السلام، وذلك في كييف في أيار/مايو ٢٠١٨؛ واجتماع مائدة مستديرة بشأن بيانات مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية - مركز رصد التشرد الداخلي، في لاهاي بهولندا في حزيران/يونيه ٢٠١٨. كما واصلت المقررة الخاصة المشاركة كمتحدثة وميسرة في الأحداث المتصلة ببحوث السياسة العامة والدراسات في هذا المضمار، بما في ذلك حلقة بحث خاصة عن المشردين داخليا عن مبادرة قانون اللاجئين، عقدت في لندن في تموز/يوليه ٢٠١٨.

جيم - الزيارات القطرية

٢٤ - قامت المقررة الخاصة، منذ تقديم تقريرها السابق إلى الجمعية العامة، بزيارات قطرية رسمية إلى السلفادور وليبيا والنيجر. ويمكن الاطلاع على نتائج وتوصيات هذه الزيارات في الإضافات الملحقة بالتقرير المواضيعي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١٨ (A/HRC/38/39/Add.1 و A/HRC/38/39/Add.2 و A/HRC/38/39/Add.3). وبالإضافة إلى ذلك، قامت المقررة الخاصة بزيارات عمل إلى غواتيمالا (١٩-٢٢ آب/أغسطس ٢٠١٧)، والمكسيك (٢٣-٢٥ آب/أغسطس ٢٠١٧)، وهندوراس (٢٥-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧) وكولومبيا (٢٦ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٨).

ثالثا – التشرد الداخلي والعدالة الانتقالية: ضمان إشراك المشردين داخلياً في عملية العدالة الانتقالية

ألف – مقدمة

٢٥ – تشكل العدالة الانتقالية استجابة لتركة انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي الخطيرة، ولذلك يلزم المزيد من التوجيه فيما يتعلق بدور الحكومات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمشردين داخلياً أنفسهم في تحقيق المساءلة عما ارتُكب في الماضي من ظلم فيما يرتبط تحديداً بالتشرد الداخلي. ويشمل ذلك الظلم المتمثل في الضرر الذي يمثله التشريد الداخلي في حد ذاته، وكذلك انتهاكات حقوق الإنسان التي تحدث قبل التشريد أو أثناءه أو بعده، من قبيل تدمير المنازل أو قتل أفراد الأسرة أو التمييز. ويكتسي السعي إلى تعزيز الربط بين التشرد الداخلي والعدالة الانتقالية ومعالجة الاستجابات المحددة للتشرد الداخلي في سياق العدالة الانتقالية أهمية خاصة في الوقت الحالي، حيث شهد التشرد الداخلي الناجم عن انتهاكات حقوق الإنسان، وانتهاكات القانون الإنساني الدولي، وعن النزاعات، زيادة كبيرة في العقدين الماضيين، ويقدر أن عدد المشردين داخليا بلغ ٤٠ مليوناً في العالم ككل في نهاية عام ٢٠١٧[٨]. وقد أدى طابع التشريد الداخلي الممتد بصورة متزايدة، والذي بلغ متوسط مدته ٢٠ عاما[٩]، إلى إيلاء مزيد من الاهتمام إلى الحاجة إلى مبادرات بناء السلام والدعم الإنمائي للتوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخليا، بالإضافة إلى الاستجابات الإنسانية الفعالة.

٢٦ – وتشير العدالة الانتقالية[١٠] إلى النهج الذي تتبعه البلدان الخارجة من فترات النزاع والقمع لمعالجة الانتهاكات الممنهجة والواسعة النطاق لحقوق الإنسان، وهي انتهاكات على درجة من الكثرة والخطورة تجعل نظام العدالة العادي غير قادر أو راغب في توفير استجابة كافية. وتسعى العدالة الانتقالية إلى الاعتراف بالضحايا والترويج لإمكانيات السلام والعدالة والمصالحة. وهي لا تعدّ في سياق التشرد شكلاً خاصاً من أشكال العدالة، بل عدالة يجري تكييفها مع البلدان أو المجتمعات التي تعمل على تحويل نفسها بعد فترة من التشرد الداخلي.

٢٧ – ويحظر القانون الإنساني الدولي[١١] بشكل صريح التشريد القسري بحد ذاته في شكل ترحيل أو نقل أجزاء من السكان المدنيين في الدولة إلى الأراضي المحتلة، فهذا يعتبر في ظروف معينة جريمة

---

(٨) انظر: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ”الاتجاهات العالمية: النزوح القسري في عام ٢٠١٧“(٢٠١٨). متاحة على الموقع: www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html.

(٩) التقرير التجميعي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية عن الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠١٧ (حزيران/يونيه ٢٠١٧). متاح على الموقع: www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/2017-ecosoc-has-synthesis.pdf.

(١٠) في تقرير الأمين العام بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (S/2004/616، الفقرة ٨)، تعرّف العدالة الانتقالية بكونها كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة.

(١١) انظر اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب (اتفاقية جنيف الرابعة)، المادتين ٤٩ و ١٤٧؛ والبروتوكول الإضافي الأول، المادة ٨٥ (٤) (أ)؛ والبروتوكول الإضافي الثاني، المادة ١٧؛ ولجنة الصليب الأحمر الدولية، القاعدة ١٢٩ من القانون الإنساني الدولي العرفي. انظر أيضاً البروتوكول الإضافي الأول، المادتين ٥١ (٧) و ٧٨ (١)؛ والبروتوكول الإضافي الثاني، المادة ٤ (٣) (هـ).

حرب[١٢]، أو جريمة ضد الإنسانية[١٣]. كما يمكن أن يكون التشرد نتيجة لانتهاكات القانون الإنساني الدولي الأخرى. وكثيراً ما تؤدي انتهاكات معينة إلى التشريد، من قبيل القتل الجماعي، أو الاضطهاد، أو الاعتقال التعسفي، أو التعذيب، أو العنف الجنسي. وهناك انتهاكات أخرى تعتبر محاولات متعمدة لمنع إمكانية عودة جماعات معينة إلى ديارهم، عن طريق تدمير المساكن والممتلكات[١٤]. بالإضافة إلى ذلك، يترك التشرد ضحاياه عرضة لانتهاكات أخرى، حيث يفقدون الحماية التي توفرها منازلهم ومجتمعاتهم المحلية وسبل عيشهم.

٢٨ - ولذلك لا يوجد شك في أن لمبادرات واستجابات العدالة الانتقالية صلة قوية بالتشرد الداخلي، بالنظر إلى النطاق الواسع من انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي تتسبب بهذا التشرد وتحيط به وتستبقيه.

٢٩ - واعترافا بالأعمال الهامة التي اضطلع بها حتى الآن في مجال العدالة الانتقالية في سياق التشرد الداخلي[١٥]، وبغية تفعيل الموارد الحالية[١٦] وتقديم المساعدة التقنية لتنفيذها، سعت المقررة الخاصة إلى التعاون مع الجهات المعنية من الدول وهيئات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومع الباحثين والأوساط الأكاديمية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية للتعامل مع هذا الشاغل الهام ولإعادة توطين المشردين داخلياً بوصفهم جهات فاعلة في سياق العدالة الانتقالية[١٧]. وستواصل المقررة الخاصة المشاركة في الحوار مع الحكومات التي تشهد عمليات العدالة الانتقالية والسلام لتعزيز إشراك المشردين داخليا والتعرف على تجارب تلك الحكومات والتحديات التي تواجهها والممارسات التي تأخذ بها.

(١٢) واتفاقية جنيف الرابعة، المادة ٤٩؛ والبروتوكول الإضافي الأول، المادة ٨٥ (٤) (أ)؛ ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المادة ٨ (٢) (ب) (٨)؛ انظر أيضاً لجنة الصليب الأحمر الدولية، القاعدة ١٣٠ من القانون الإنساني الدولي العرفي؛ والنظام الأساسي للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، المادة ٢ (ز).

(١٣) نظام روما الأساسي، المادة ٧ (١) (د).

(١٤) بموجب القانون الإنساني الدولي، يتمتع المشردون داخلياً بالحق في العودة الطوعية الآمنة إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة عندما لا تعود الأسباب التي دفعتهم إلى التشرد قائمة (اتفاقية جنيف الرابعة، المادة ٤٩، والقاعدة ١٣٢ من القانون الإنساني الدولي العرفي).

(١٥) أبرزها البحوث التعاونية ودراسات الحالة التي أجراها المشروع المشترك بين المركز الدولي للعدالة الإنتقالية وBrookings-LSE عن التشريد الداخلي بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٢ حول السبل التي يمكن بها للعدالة الانتقالية أن تستجيب لمظالم التشريد وأن تكون جزءاً من النهج الشامل إزاء حل مشكلة التشرد. وتمخض المشروع عن تقرير ختامي يتضمن ٨ دراسات مواضيعية و ١٤ دراسة حالة عن التجارب القطرية.

(١٦) اضطلعت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بعدد من الدراسات التحليلية، بما في ذلك عن الجوانب المتعلقة بالعدالة الانتقالية في اتفاقات السلام (A/HRC/12/18)، والعلاقة بين العدالة الانتقالية ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (A/HRC/18/23)، والعنف الجنساني والجنسي فيما يتعلق بالعدالة الانتقالية (A/HRC/27/21)، وعن الحق في الحقيقة (E/CN.4/2006/91). كما قادت المفوضية عملية وضع ملاحظات الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية (٢٠١٠) وبشأن التعويضات عن العنف الجنسي المتصل بالنزاع (٢٠١٤).

(١٧) Susan Harris Rimmer, "Reconceiving refugees and internally displaced persons as transitional justice actors", New issues in refugee research, research paper No. 187 (Geneva, 2010).

٣٠ - وتجدر الإشارة إلى أنه في حين أن تدابير ونُهج العدالة الانتقالية في بيئات الكوارث وما بعد الكوارث، وحتى التشرد المتصل بالتنمية[١٨]، والتي تتسم بانتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان، تستحق أيضاً مزيداً من الاهتمام فيما يتعلق بالتشرد الداخلي، فإن هذا التقرير سيركز على سياقات النزاع[١٩].

باء - الأطر المعيارية للعدالة الانتقالية وأهميتها في سياق التشرد الداخلي

٣١ - يُسلّم بالمبادئ التوجيهية باعتبارها الإطار الدولي لتعزيز وحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. وفي أفريقيا، توفر اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم (اتفاقية كمبالا)، إلى جانب أطر معيارية أخرى، توجيهات شاملة للدول وأصحاب المصلحة المعنيين فيما يتعلق بالتشرد الداخلي.

٣٢ - وتشترك هذه الأطر المعيارية في تحديد ''المراحل'' الثلاث للتشرد والالتزامات ذات الصلة، وهي (أ) الحماية من التشريد الداخلي القسري والتعسفي، (ب) حماية وتعزيز حقوق الإنسان أثناء التشرد الداخلي؛ (ج) توفير حلول دائمة للمشردين داخلياً. ويولى الكثير من الاهتمام للحماية أثناء التشرد الداخلي في أوقات الأزمات. ومع ذلك، وفي ضوء العدد المتزايد من المشردين داخليا في جميع أنحاء العالم، وطول مدة التشرد، فإن من الأهمية بمكان إيلاء مزيد من الاهتمام لمنع التشرد الداخلي وتوفير الحلول له.

٣٣ - وفي سياق تحقيق ذلك، تكتسي الركائز الأربع للعدالة الانتقالية أهمية خاصة[٢٠]. والركائز هذه هي الحق في معرفة الحقيقة، والحق في العدالة، والحق في الجبر، وضمانات عدم التكرار[٢١]، ويشار إليها صراحة في إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمعني بإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً. ومن بين الركائز الأربع، يعمل الحق في معرفة الحقيقة، والحق في العدالة، وضمانات عدم التكرار، كرادع للتشريد القسري في المستقبل وفي الوقت نفسه كخطوة نشطة نحو تعزيز الحماية القانونية ضد التشريد، في حين أن الحق في الجبر والحق في العدالة يمكن أن يساهما بشكل مباشر في معالجة العقبات التي تعترض الحلول الدائمة، وذلك على سبيل المثال من خلال استرداد السكن والأراضي والممتلكات، والتعويض عن الانتهاكات الأساسية بالإضافة إلى الملاحقة الجنائية للجناة.

---

(١٨) هناك اهتمام متزايد بموضوع المساءلة عن الأضرار المرتبطة بالكوارث في مختلف القوانين والسياسات التي صدرت مؤخراً مع أن أوجه الظلم هذه لم تكن تلقى إلا الإغفال حتى الآن. وقد تناولت اتفاقية كمبالا الكوارث الطبيعية كمحرك للتشريد القسري (المادة ١٢ (٣))، كما أن معايير من قبيل مبادئ إعادة السكن والممتلكات للاجئين والمشردين وإطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمعني بإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً، تؤكد أن تسوية المشاكل المتعلقة بالتشريد الداخلي نتيجة للكوارث الطبيعية تتطلب الانتصاف، ولاسيما على شكل إعادة الممتلكات أو التعويض.

(١٩) انظر Megan Bradley, "More than Misfortune: Recognizing Natural Disasters as a Concern for Transitional Justice", International Journal of Transitional Justice, vol. 11, No. 3 (2017) pp. 400–420.

(٢٠) انظر E/CN.4/2005/102/Add.1، تقرير الخبير المستقل المعين لتحديث مجموعة مبادئ حماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال العمل على مكافحة الإفلات من العقاب.

(٢١) انظر تقريرَي عام ٢٠١٥ الصادرين عن المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، عن ركيزة عدم التكرار (A/HRC/30/42)، تقرير عام عن عدم التكرار، و A/70/438، تقرير محدد عن إصلاح قطاع الأمن والتدقيق).

٣٤ - وتعد معالجة المنازعات المتعلقة بالسكن والأراضي والممتلكات جانبا أساسيا من جوانب الاستجابة لشواغل العدالة لدى المشردين داخليا، وهي أيضا الموضوع الأكثر شحناً بالاعتبارات السياسية، مما يتطلب مراعاة كبيرة لحساسية السياق. وقد أدت حالات التشرد الداخلي المستمر والممتد في العديد من البلدان إلى مطالبات معقدة ومتداخلة تتعلق بالأراضي والممتلكات، ويمكن أن يؤدي التعامل معها إلى توترات متجددة، لا سيما عندما تكون النزاعات مستمرة أو أن السلام هش. ومع ذلك، فإن عدم معالجة قضايا السكن والأراضي والممتلكات يمكن أن يؤدي إلى مزيد من النزاع والتشريد، لأن هذه المظالم غالباً ما ترتبط بآثار التمييز والتهميش. وللتمكن من تسوية هذه الحالات بفعالية، فإن من الضروري التعامل معها بسرعة وشفافية وباستراتيجيات سياسية تضمن استجابة غير متحيزة لمطالبات المجموعات المختلفة. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للجماعات التي سبق أن حُرمت من حقوق الملكية بسبب التمييز، وذلك بغية تجنب تعزيز ذلك التهميش، وينبغي اتخاذ خطوات لإدراجها على قدم المساواة في عمليات الاسترداد[٢٢]. وفي حالة الفلبين، أقرت لجنة العدالة الانتقالية والمصالحة بأن المظالم المتعلقة بسلب ملكية الأراضي هي جزء من المظالم التاريخية التي أدت إلى النزاع، وبالتالي فهي موضوع الجبر واسترداد الحقوق.

٣٥ - ويمكن أن تؤثر قضايا الأراضي الناشئة في أعقاب التشرد تأثيرا كبيرا على المساواة بين الجنسين والرفاه الاجتماعي الاقتصادي للنساء المشردات داخليا. وفي البلدان الخارجة من أزمات نزوح واسعة النطاق، غالباً ما تفتقر النساء إلى الملكية الرسمية للأراضي التي كُنّ يسكنّها، كما أنهن لا يتمتعن في ظل ملكية العرفية أو الرسمية للأراضي بنفس ما يتمتع به الرجال من قوة. ويمكن لبرامج رد الأراضي التي تكتفي بأن تستعيد ببساطة ممارسات ملكية الأراضي التي كانت سائدة قبل التشرد وتتغاضى عن مطالبات النساء، أن تضرّ باحتياجات وشواغل النساء المشردات داخلياً.

٣٦ - ويمكن للحكومات الجديدة التي تحل محل النظم القمعية أن تستحدث وتدعم أنواع مختلفة من سياسات العدالة فيما يتعلق بالفظائع الجماعية، مع أنه نادرا ما يتم الاعتراف بالتشرد الداخلي في هذه السياقات. وفي بعض البلدان، يبدو حجم التشرد واضحا، لكن فرص البدء في عمليات العدالة الانتقالية محدودة أكثر بسبب استمرار النزاع.

٣٧ - كما تنشأ صعوبات وتحديات عملية من محاولة توفير العدالة داخل البلد لمشكلة التشرد الداخلي، ولاسيما عندما تكون السلطات نفسها هي التي تسببت في التشريد. وقد يكون التوازن السياسي للبلد هشا، أو أن الحكومة لا ترغب في اتخاذ مبادرات واسعة النطاق وعالية التكلفة، أو قد لا تكون قادرة على القيام بذلك دون تعريض استقرارها هي نفسها للخطر. وعلاوة على ذلك، قد تكون الأطراف التي شاركت في التشريد والتي لديها ما تخشاه من العدالة لا تزال تسيطر على بعض أو معظم مقادير السلطة، وبالتالي فإن توزيع السلطة سيحدد الكثير مما يمكن عمله.

(٢٢) انظر Scott Leckie, “Housing, land and property rights in post-conflict societies: proposals for a new United Nations institutional and policy framework”, Legal and Protection Policy Research Series (Geneva, UNHCR, 2005); and Khaled Hassine and Scott Leckie, *The United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: A Commentary*, International Studies in Human Rights (Brill, 2016).

جيم – العدالة الانتقالية ومنع التشرد الداخلي

٣٨ – يعترف أحد الأحكام الهامة في المبادئ التوجيهية بالحق في عدم التشرد بصورة تعسفية، مما ينشئ واجباً على الدول أن تضمن منع هذا التشرد. وتتمثل إحدى طرق تقليل مخاطر التشرد في المستقبل في اتخاذ إجراءات العدالة الانتقالية المبينة أدناه، والتي يمكن أن تساعد في تعزيز سيادة القانون والمساءلة.

(أ) يمكن تطبيق **المساءلة والملاحقات الجنائية** على التشرد الداخلي باستهداف مرتكبي الانتهاكات التي أدت إلى التشريد التعسفي أو باستهداف التشريد التعسفي كجريمة في حد ذاته[٢٣]. وسيكون تجريم التشريد التعسفي في القوانين الجنائية خطوة أولى، مع أن عدم خبرة القضاة والمدعين العامين في هذا المجال ينبغي أن يوضع في الاعتبار. وكأداة، ينبغي النظر إلى التجريم باعتباره عنصرا من عناصر الحق في العدالة وعنصرا حاسما في منع التشريد الداخلي في المستقبل. وبهذا المعنى، ينبغي النظر إلى التشريد في حد ذاته على أنه انتهاك للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. كما أن الأطر القانونية الدولية، مثل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية (المعروفة أكثر باسم محكمة الخمير الحمر، والتي قامت، في القضية ١/٠٠٢، بدراسة النقل القسري للسكان في السبعينيات من القرن الماضي)، والمحكمة الجنائية الدولية، واتفاقيات جنيف، تسمح بالمقاضاة على حالات التشرد القسري حيث يتم اعتبارها جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية[٢٤][٢٥]. وقد قامت بعض الدول، مثل كولومبيا والفلبين، بمقاضاة هذه الجريمة على المستوى الوطني. ولمثال كولومبيا أهميته، إذ أنه يشمل أحد أكثر البرامج الإطارية شمولاً لأن التشريد يعتبر انتهاكاً لحقوق الإنسان وهو يُعرّف كجريمة بموجب قانون العقوبات الكولومبي[٢٦]. وفي عام ٢٠١١، أُطلق قانون الضحايا والتعويض عن الأراضي، الذي يتضمن أحكاماً بشأن المشردين داخلياً. وقد أدى ذلك إلى زيادة عدد الضحايا إلى حد كبير، حيث سجل نحو ٨٠ في المائة من المشردين داخليا أنفسهم للحصول على تعويضات بسبب تشريدهم.

(ب) يمكن تطبيق مبادرات **البحث عن الحقيقة** (أو تقصي الحقائق) التي تتخذها جهات غير قضائية تقوم بالتحقيق في فترات أو أنماط انتهاكات حقوق الإنسان السابقة والإبلاغ عنها والاعتراف بها رسمياً، على التشرد الداخلي من خلال لجان تقصي الحقائق التي تعترف على نحو متزايد بالتشريد كقضية خطيرة لحقوق الإنسان وتحقق فيه على هذا الأساس. ويمكن أن يختلف الشكل والمنهجية، لكن يجب دائماً أن يكون هناك تكليف صريح يتيح للعمليات أن تعالج أسباب التشريد وعواقبه، بحيث تنعكس هذه التجارب بشكل كافٍ في توصيات لجان الحقيقة. وفي تيمور – ليشتي، ساعد ذلك على

(٢٣) للتمكن من اعتبار التشريد القسري جريمة، يجب أن يكون ”تشريداً تعسفياً“، مما يعني أن الأمر به يجب أن يكون صادراً أو منفذاً دون أساس يسمح به القانون الإنساني الدولي، من قبيل أن يتعلق الأمر بأمن المدنيين أو بالإجلاء الضروري لأسباب عسكرية آمرة.

(٢٤) International Center for Transitional Justice Research Unit, “Transitional justice and displacement: challenges and recommendations”, Project on Internal Displacement, International Center for Transitional Justice and Brookings-LSE (June 2012).

(٢٥) يرد تجريم تشريد السكان المدنيين في سياق النزاعات المسلحة غير الدولية في المادة ١٧ من البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف، وفي المادة ٨ (٢) من نظام روما الأساسي.

(٢٦) أنظر إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمعني بإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً الذي يذكر في الصفحة ٤٤ قانون العقوبات في كولومبيا كممارسة فاضلة.

ضمان إجراء تحقيقات متعمقة في موضوع التشريد بوصفه انتهاكا لحقوق الإنسان وتناوله في تقرير لجنة الحقيقة والاستقبال والمصالحة. وينبغي أن تنظر هذه الهيئات في عقد اجتماعات تركز تحديداً على التشريد الداخلي من أجل تعميق فهم الانتهاكات المرتبطة بها وزيادة العمل مع المشردين داخلياً. وقد درست لجان تقصي الحقائق، مثل تلك الموجودة في ليبريا وسيراليون وتيمور- ليشتي وغواتيمالا، دور التشريد على وجه التحديد في النزاع والاحتلال، فضلاً عن المعاناة والوصمة التي يعاني منها هؤلاء المشردون[٢٧]. وقدمت لجنة الحقيقة والعدالة والمصالحة في كينيا تقريرها إلى البرلمان الكيني في أيار/مايو ٢٠١٣[٢٨]، وهو يوفر أساساً حيوياً لدراسة الماضي، والأهم من ذلك أنه يحتوي على مجموعة متنوعة من التوصيات المفيدة، بما في ذلك العديد من التوصيات المتعلقة بالتشرد الداخلي[٢٩]. وينبغي دعم الجهود المبذولة مؤخراً في كينيا في إعداد برامج تستند إلى نتائج التقرير.

(ج) يسعى **إصلاح قطاع الأمن بما يراعي العدالة** إلى إصلاح القوانين والمؤسسات، بما في ذلك الشرطة والجيش والقضاء، المسؤولة عن الانتهاكات الماضية، عن طريق تعزيز مساءلة المؤسسات، وشرعيتها، ونزاهتها، وتمكين المواطنين. ويمكن أيضاً اعتبار ذلك الاصلاح بمثابة تدابير لضمان عدم التكرار، كما يمكن استخدامه كطريقة لمنع التشريد في المستقبل عن طريق تحويل مؤسسات الأمن والعدالة ونظم الحوكمة التي تراقبها وتشرف عليها وعن طريق الاستثمار في القوانين والسياسات الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي. ففي البوسنة والهرسك وفي كوسوفو[٣٠] على سبيل المثال، جرت مواءمة عمليات الإصلاح التي تسعى إلى إخراج مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان من قوات الشرطة مع الجهود المبذولة للتجنيد من مجموعات الأقليات الممثلة تمثيلاً ناقصاً، مما ساهم بشكل ملموس في تمكين عودة المشردين داخلياً[٣١].

دال - العدالة الانتقالية دعما للحلول الدائمة

٣٩ - وفقا لإطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمعني بإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً، يتحقق الحل الدائم عندما لا يعود لدى المشردين داخليا أي احتياجات محددة من المساعدة والحماية ترتبط بتشريدهم ويصبح بإمكانهم التمتع بحقوقهم الإنسانية دون التمييز بسبب تشريدهم. ويمكن تحقيق هذا الحل إما من خلال إعادة الإدماج المستدام في مكان المنشأ (عودة)؛ أو من خلال الاندماج المحلي المستدام في المناطق التي يلجأ إليها المشردون داخلياً (الاندماج المحلي)؛ أو من خلال الاندماج المستدام في جزء آخر من البلاد (التوطين في أماكن أخرى من البلاد).

(٢٧) المرجع نفسه.

(٢٨) Kenya Transitional Justice Network, “Summary: Truth, Justice and Reconciliation Commission Report”، متاح على الموقع: www.acordinternational.org/silo/files/kenya-tjrc-summary-report-aug-2013.pdf.

(٢٩) المرجع نفسه، صفحة ٤٣.

(٣٠) ينبغي فهم جميع الإشارات إلى كوسوفو في هذه الوثيقة باعتبارها ممتثلة لقرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٩٩٩) ودون المساس بوضع كوسوفو.

(٣١) انظر International Center for Transitional Justice Research Unit, “Transitional Justice and Displacement: challenges and recommendations” (انظر الحاشية ٢٤).

٤٠ - وينبغي أن تكون تدابير العدالة الانتقالية جزءا متأصلاً من الحلول الدائمة للمشردين داخليا. وبخلاف ذلك، فإن أي مبادرة للعدالة الانتقالية المستدامة في البلدان المتضررة من التشرد الداخلي لن تكون ذات مغزى إلا إذا أدرجت بشكل كاف مسألة التشرد الداخلي، ولاسيما إشراك المشردين داخلياً في صياغة برامج الانتصاف. ويولي إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات اهتماما كبيرا لمسألة المصالحة ويعترف بالحق في الانتصاف والعدالة والحقيقة والإغلاق، فيما يتعلق بمظالم الماضي، من خلال العدالة الانتقالية أو التدابير المناسبة الأخرى، وهو يشدد على أن المشردين داخليا الذين وقعوا ضحايا لانتهاكات حقوق الإنسان الدولية أو القانون الإنساني، بما في ذلك التشريد القسري والتعسفي، يجب أن يحصلوا على إمكانية الوصول الكامل وغير التمييزي إلى سبل الانتصاف الفعالة وإلى العدالة[٣٢].

٤١ - ويؤكد كل من تقريري الأمين العام لعامي ٢٠٠٤ و ٢٠١١، بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع، أهمية البرامج الشاملة لحكم القانون والعدالة الانتقالية التي تولي اهتماما خاصا للاعتداءات التي ترتكب ضد الجماعات الأشد تضرراً من النزاع، مثل [...] المشردين واللاجئين، وتضع تدابير خاصة لحمايتهم والتعويض عليهم في العمليات القضائية وعمليات المصالحة ولضمان الإشراك الكامل للسكان المهمشين، بما في ذلك المشردون[٣٣].

٤٢ - وتكتسي أهميةً خاصة لمساعدة المشردين داخلياً على التوصل إلى حلول دائمة برامجُ التعويضات والانتصاف، التي تهدف إلى التغلب على العقبات المادية التي يواجهها عادة المشردون داخلياً نتيجة لتشريدهم، والتي تشدد أيضاً على الأثر النفسي الذي يمكن أن يترتب على التشريد. وكما ذكر المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية: أولاً، إن الانتصاف الفعال حقٌ. ومن الناحية القانونية، يعتبر عدم الانتصاف انتهاكا بحد ذاته، وهو ''إنكارٌ للعدالة''. أما من الناحية الأخلاقية، فإن الانتصاف يعترف بمعاناة الضحايا وأسرهم ويسهم في استعادة (إلى حد ما) كرامتهم. وأما من الناحية العملية، فإن للانتصاف أهميته من منظور وقائي، بالنظر إلى أنماط الانتهاكات[٣٤]. وإلى جانب البحث عن الحقيقة والمساءلة الجنائية، على النحو المبين أعلاه، ينبغي النظر إلى إصلاح قطاع الأمن على أنه تدبير لبناء الثقة يمكن أن يكون عنصرا حاسما في تمكين المشردين داخليا من التوصل إلى حلول دائمة.

- يمكن أن تتخذ **برامج التعويض**[٣٥] عن انتهاكات حقوق الإنسان أشكالاً مختلفة، مثل تقديم فوائد فردية وجماعية ومادية ورمزية للضحايا، مثل التعويضات والاعتذارات. ويتمثل أحد عناصر التعويض في الانتصاف الذي يسعى إلى إعادة الضحايا إلى أوضاعهم السابقة. فإعادة المساكن والأراضي والممتلكات إلى أولئك الذين طردوا هي التعويض الأكثر ارتباطاً مباشرة بالتشرد الداخلي. ومن الأهمية بمكان الرجوع إلى مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة برد المساكن والممتلكات

(٣٢) المرجع نفسه، صفحة ٦.

(٣٣) أنظر S/2004/616، الفقرة ٢٥، و S/2011/634، الفقرة ٢١.

(٣٤) انظر A/HRC/37/65 ، الفقرة ٩.

(٣٥) يُعترف بالحق في التعويض في قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠ ، وكذلك في مرفقه الذي يتضمن المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني.

إلى اللاجئين والمشردين[٣٦]، واستخدامها فيما يتعلق بأي برامج للانتصاف، لأنها تحدد بوضوح أفضل السبل لاستخدام استرداد المساكن والممتلكات كعلاج أساسي للتشريد. وفي سياق التشرد الداخلي، يمكن للبرامج أن توفر فوائد لضحايا الاعتداءات التي أدت إلى التشرد، وللأشخاص المشردين بسبب الأذى الذي تعرضوا له أثناء تشردهم أو كتعويض عن تجربة التشرد نفسها. ويمكن أن تشمل الفوائد الحصول على التعليم العالي ودعم سبل العيش والمنح النقدية، مع أنه قد لا يكون من المناسب أو الممكن في جميع الحالات تقديمُ تعويض مالي عن التشرد نفسه. علاوة على ذلك، يمكن أن يكون من الصعب الاستمرار في تقديم تعويض نقدي في البلدان التي شهدت تشريداً على نطاق واسع. وفي هذه الحالة قد يكون التعويض الرمزي مناسباً. ويمكن للتعويضات الجماعية المخصصة للمجتمعات التي تشردت بمجموعها أن توفر فوائد بعيدة المدى تتجاوز مستوى الفرد والوحدة الأسرية. فقد تتخذ التعويضات الجماعية شكل برامج إعادة التأهيل المجتمعي، من قبيل بناء البنية التحتية المناسبة؛ وبرامج تعليمية جماعية للعائدين وأطفالهم؛ وبرامج تقديم خدمات صحية ونفسية للذين عانوا من الصدمات الناتجة عن التشرد وما ترتب عليه ذلك من انتهاكات لحقوق الإنسان.

هاء – تحقيق نهج شامل للعدالة الانتقالية في الاستجابة للتشرد الداخلي

٤٣ – تشير المقررة الخاصة إلى أن هناك العديد من القضايا الهامة التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تناول العدالة الانتقالية في سياق التشرد الداخلي وتحديد الأساليب التي يمكنها أن تزيد من فرص تحقيق أهداف العدالة الانتقالية. وبالنسبة للجهات الفاعلة الدولية، يمكن أن يشمل ذلك تكريس ما يلزم من الوقت لإجراء تحليلات شاملة للأوضاع السياسية والاجتماعية والقانونية في البلاد من أجل ضمان اتباع نُهُج تستند إلى السياق.

٤٤ – وينبغي أيضا تطبيق نهج يراعي الاعتبارات الجنسانية، الأمر الذي يتطلب استكشاف الأشكال المختلفة لتعرض النساء والرجال لانتهاكات حقوق الإنسان، سواء في الفترة التي سبقت التشرد مباشرة وأثناءه وبعده[٣٧][٣٨]، ويشمل السعي لتحقيق العدالة المراعية للاعتبارات الجنسانية محاكمات للعنف الجنساني؛ وتقديم التعويضات إلى مجموعات متنوعة من النساء وأسرهن؛ والإصلاح المؤسسي الذي يخدم احتياجات الأمن البشري ويعزز وصول المرأة إلى العدالة. وللنهج الذي يراعي الاعتبارات الجنسانية أهميته لضمان استجابة آليات العدالة الانتقالية لشواغل النساء المشردات داخلياً، وهي شواغل لا تلقى إلا التهميش في كثير من الأحيان. وتشمل هذه الشواغل مسائل محددة تتعلق بالسكن والأرض والممتلكات حيث أن النساء والفتيات عموما لا يرثن الممتلكات في العديد من السياقات، لأن الملكية تتحقق من خلال أزواجهن وآبائهن، مما يمثل في حالات التشرد مشكلة رئيسية، حيث أن العديد من الرجال يقتلون أو يختفون. إن الانعكاسات الاجتماعية والاقتصادية للنزاع والتشرد على النساء النازحات

(٣٦) E/CN.4/Sub.2/2005/17. أنظر أيضاً الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، القرار ١٧٠٨ (٢٠١٠) الذي يؤيد مبادئ الأمم المتحدة ويعرض سلسلة من مبادئ الانتصاف الخاصة بأوروبا والتي توصي الدول الأعضاء في مجلس أوروبا بالأخذ بها.

(٣٧) انظر S/2011/634، الفقرة ٢٢: ”تشارك النساء والفتيات على نحو متزايد منذ عام ٢٠٠٤ في عمليات العدالة الانتقالية، وهن يسلطن الضوء على العواقب الوخيمة للتشريد القسري“.

(٣٨) Lucy Hovil, “The nexus between displacement and transitional justice: a gender-justice dimension”, Project on Internal Displacement, International Center for Transitional Justice/Brookings Project (June 2013).

داخليا تستحق أن تحظى بالاهتمام في عمليات العدالة الانتقالية. إلى جانب ذلك، يتعرض العديد من المشردين داخلياً، أثناء تشردهم، لتزايد خطر العنف الجنسي والجنساني، وينبغي للجهود الرامية إلى الانتصاف من هذه الانتهاكات أن تُدمج بعناية في برامج العدالة الانتقالية، مع التسليم بأن الرجال والفتيان قد يتعرضون أيضاً لمثل هذا الاعتداء. وفي السياق نفسه، فإن من الأهمية البالغة ألا تتعارض أي تشريعات أو غيرها من صكوك أو سياسات للعدالة الانتقالية مع الحماية المتاحة للنساء، أو أن تقلل منها، بما في ذلك عن طريق تجريم العنف الجنساني والتمييز. وقد جرى، إلى حد ما، تعميم تجارب النساء في لجان الحقيقة، حيث نظمت بلدان مثل بيرو وسيراليون وليبريا جلسات استماع تركز تحديداً على النساء، وينبغي أن يحظى بالدعم هذا الاعتراف المتزايد، سواء بالمشردين داخليا بصورة عامة أو بالنساء منهم، في لجان الحقيقة.

٤٥ - كما ينبغي أن يراعي نهج العدالة الانتقالية، في الاستجابة للتشرد الداخلي، الحالة الخاصة للأشخاص المشردين داخلياً الذين لديهم قريب مفقود، الأمر الذي يجعلهم يعانون من عامل ضعف إضافي. فالألم الناجم عن عدم معرفة ما حدث لأحبائهم وانعدام التيقن من الوضع الغامض لفقيدهم يفاقم من المعاناة المرتبطة بصدمة التشرد وانعدام اليقين بشأن مصيرهم، خاصة عندما يطول تشردهم. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يواجهوا أعباء إدارية إضافية فيما يتعلق بعملية البحث، من قبيل الافتقار إلى الوثائق الرسمية اللازمة، أو اشتراط الشروع في الإجراء في مكان المنشأ، الذي قد لا يتمكن المشردون داخليا من العودة إليه دون تعرض سلامتهم للخطر. وقد يؤثر عدم معالجة هذه المسألة سلباً على قدرة المشردين داخلياً على إقامة حياة طبيعية قدر الإمكان في الموقع الجديد وعلى المضي قدماً نحو حل دائم. بل قد يؤدي إلى مزيد من التوترات وإلى التشرد المتكرر.

٤٦ - وسيتطلب اتباع نُهج ملائمة وسياقية لمعالجة مطالبات المشردين داخلياً التعامل مع آليات العدالة والأمن غير الرسمية أو العرفية، لا سيما في البلدان التي غالباً ما توفر فيها القوانين والنظم القانونية العرفية الشكل الوحيد المتاح للعدالة لمجموعة كبيرة من الأشخاص، وبالتالي تلعب دورا محوريا في حل المظالم. وتعد أفغانستان مثالاً سليماً على الكيفية التي يمكن لتقديم المساعدات القانونية من قِبل الجهات الدولية الفاعلة أن يساعد المشردين داخلياً العائدين على استخدام المؤسسات العرفية من أجل حل المطالبات المتعلقة بالممتلكات بشكل فعال. وفي حين أن جهود المساءلة الرسمية الرفيعة المستوى ضرورية للاعتراف بالانتهاكات ومكافحة الإفلات من العقاب وإصلاح الثقافات السياسية الوطنية، فإن من الأهمية بمكان ألا نفترض أن مبادرات العدالة الانتقالية الرفيعة المستوى تؤدي إلى انتقال الآثار التصالحية الإيجابية إلى المستوى المحلي. ولذلك يلزم تكييف العمليات غير الرسمية أو العرفية وتطبيقها لتعزيز العدالة والمصالحة وإعادة الإدماج السلمي للمشردين داخليا، مع مراعاة محدودية هذه النُهج. ويمكن ألا يكون كل السكان المتضررين مشتركين في نفس المعتقدات والقيم التقليدية أو الدينية التي غالباً ما تدعم تلك النُهج ويمكن أن تتعارض مع معايير حقوق الإنسان بشأن قضايا مثل المساواة بين الجنسين[٣٩].

٤٧ - وقد شارك ممارسو العدالة الانتقالية في بعض الأماكن، على سبيل المثال في بوروندي وشمال أوغندا، في تدابير العدالة المحلية أو ''التقليدية''، حيث ترغب المجتمعات المحلية في استخدام الطقوس التقليدية لتعزيز المصالحة بين الأطراف المتنازعة. وفي هذه الحالات، ينبغي أن يكون دور العدالة الانتقالية

(٣٩) Bradley, "More than misfortune" (انظر الحاشية ١٩).

هو ضمان اتباع نهج كلي، يتم بموجبه إدراج تلك الطقوس، ولكن دون استبعاد إمكانية استخدام تدابير أخرى للعدالة الانتقالية.

٤٨ - وفي جميع السياقات، ومن أجل ضمان أن تكون مبادرات العدالة الانتقالية قوية، فإنها يجب أن تتضمن إشراك المشردين داخلياً، ابتداءً من تصميم هذه المبادرات إلى مرحلة تنفيذها، وينبغي أن تقوم على المبدأ الأساسي المتمثل في عدم الانتقاص من الحقوق القائمة أو التخلي عنها، وبصفة خاصة ضمانات عدم التمييز التي تحمي، في جملة أمور، حقوق المرأة والطفل ومجتمعات السكان الأصليين والأقليات العرقية والأقليات الأخرى والأشخاص ذوي الإعاقة. ويعد التنسيق الفعال للشراكات عبر القطاعات ومجالات الخبرة أمرا حاسما أيضا، إلى جانب الاستثمار الاستباقي في الهياكل والقوانين والسياسات والقدرات الوطنية والمحلية.

واو - مشاركة المشردين داخليا في عمليات العدالة الانتقالية

٤٩ - هناك حاجة إلى التشاور والمشاركة المناسبين بحيث يمكن لنهج العدالة الانتقالية أن يراعي آراء المشردين داخليا واحتياجاتهم وأهدافهم مراعاة تامة. ويجب يكون ضمان إشراك المشردين داخليا من البداية في التصميم والتخطيط، قدر الإمكان، وفي تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية الموجهة لهم، في صميم عمليات العدالة الانتقالية. ويستند تمتع المشردين داخليا بحقوق الإنسان والتقدم نحو إيجاد حلول دائمة إلى المبدأ الأساسي المتمثل في أن من حق المشردين داخليا المشاركة في القرارات التي تمسهم.

٥٠ - وتعكس هذه الملاحظة الاعتراف المتزايد في مجال العدالة الانتقالية بالحاجة إلى إشراك الضحايا والسكان عموماً والتشاور معهم[٤٠]. كما أن الحاجة للتشاور مع الأشخاص الأكثر تضررا، في سياق تصميم الاستجابات للتشرد الداخلي، ولا سيما الاستجابات المتمثلة في الانتصاف أو التعويض أو غير ذلك من أشكال الجبر، انعكست أيضا في توصية من ممثل الأمين العام بشأن حقوق الإنسان للمشردين داخليا، والتر كيلين، في تقريره لعام ٢٠٠٦ عن البعثة التي قام بها إلى كوت ديفوار[٤١]. وعلاوة على ذلك، وكما لوحظ في تقرير المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار عن المشاورات الوطنية من أجل العدالة الانتقالية، ينبغي التشاور مع المشردين داخلياً ليس فقط بشأن موضوع معالجة التشريد الداخلي، ولكن أيضاً بشأن جوانب أخرى من الإيذاء أو غيره من الانتهاكات التي عانوا منها، وذلك اعترافاً بمركزهم المتساوي كأصحاب حقوق[٤٢].

٥١ - وكثيرا ما يواجه المشردون داخليا عقبات كبيرة تعترض سبيل المشاركة في تدابير العدالة الانتقالية أو الوصول إليها. وفي بعض الحالات، لا تتوفر المعلومات المتعلقة بتدابير العدالة الانتقالية للمشردين داخلياً، مما يمكن أن يمنعهم من تقديم المطالبات وقد يؤثر على قراراتهم بشأن ما إذا كانوا سيحاولون العودة أو الاندماج محلياً أو الاستقرار في مكان آخر. ولذلك من المهم التأكد من تفعيل التدابير الانتقالية في الأماكن التي يوجد فيها المشردون داخليا أنفسهم ومن توفر المعلومات لهم بلغاتهم.

(٤٠) انظر على سبيل المثال تقرير المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار عن مشاركة الضحايا (A/HRC/34/62).

(٤١) A/HRC/4/38/Add.2.

(٤٢) A/71/567، الفقرة ٢٣.

٥٢ - كما يمكن أن يواجه المشردون داخليا أو الذين كانوا سابقاً من المشردين داخليا تحديات كبيرة في المشاركة في برامج العدالة الانتقالية أو الوصول إليها بسبب نقص المعلومات، ومتطلبات وثائق الهوية، وصعوبة السفر والمشاركة بسبب القيود الاقتصادية والتهميش، وعدم إمكانية الوصول المادي، والخوف من الانتقام.

٥٣ - وكثيرا ما يواجه السكان المشردون داخليا أيضا تحديات مادية ولوجستية كبيرة، من قبيل الافتقار إلى الموارد البشرية والمالية وضعف مستويات التنسيق، الأمر الذي يقيم عوائق كبيرة أمام تعبئتهم. وتعتبر كولومبيا مثالاً جيداً على دولة بذلت جهوداً لإنشاء أدوات فنية وإدارية للاعتراف بضحايا النزاع المسلح والتشريد وتوصيفهم من أجل تحسين تنظيم استجابة الدولة. وقد تحقق ذلك بإنشاء نظام مساعدة الضحايا والتعويض الشامل في عام ٢٠١١ بموجب القانون رقم ١١٤٨، والذي وضع أيضاً برنامجاً للتعويض الجماعي لضمان حصول الجماعات المتضررة على تعويضات شاملة.

٥٤ - ومن المهم للغاية التأكيد على أن التدابير الموجهة للأفراد، على خلاف الطابع الجماعي للتدابير المتوخاة في إطار تدابير العدالة الانتقالية، ستتوقف على السياق المحدد. ومع ذلك، وبينما ينظر إلى التشرد في كثير من الأحيان على أنه ظاهرة جماعية، وقد يتم، عن حق، التفكير في الاستجابات باعتبارها موجهة جماعياً بقدر ما يتعلق الأمر بمجموعة تشترك في سمات الاستحقاقات والهوية، فإن هذا لا ينفي أن من حق المشردين داخلياً اللجوء إلى التدابير التصحيحية الخاصة بالأفراد في مبادرات العدالة.

٥٥ - ويتيح المشردون داخليا، بوصفهم أصحاب مصلحة لهم أهمية بالغة، فرصة للدولة للاعتراف بهم ليس فقط بوصفهم مواطنين في البلد لهم مصلحة متساوية في المؤسسة السياسية، بل أيضا كموارد بشرية للبلد لتحقيق الاستقرار والمصالحة والتنمية على المدى الطويل. فبخلاف ذلك يزداد تهميش السكان المشردين، وتطول فترة عدم الاستقرار وتكرار النزاعات، وعلاوة على ذلك، فإنهم ''يتركون خلف الركب'' في جهود الدولة الرامية إلى تنفيذ الأهداف الإنمائية من قبيل أهداف التنمية المستدامة. كما يمكن أن يساعد هذا الاعتراف من جانب الدولة على تسهيل إعادة الاندماج السياسي للمشردين داخليا الذين تضررت بالضرورة علاقتهم بالدولة في بعض السياقات.

٥٦ - ويجب على السلطات الوطنية أن تشارك بشكل كامل في العمليات القائمة على المشاركة وأن تدعمها منذ البداية. وفي حين أنه ينبغي أن تظل المنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الدولية شركاء أساسيين في تنفيذ تلك العمليات، فإن تيسير مشاركة المشردين داخليا يجب أن يُفهم على أنه التزام من جانب الحكومات. وتتمثل الوسيلة الفعالة لتحسين مساءلة الحكومات تجاه المشردين داخليا في تحسين المشاركة وضمان أن تكون ذات مغزى والتأكد من تطبيق النتائج على النُهج.

زاي - التنسيق: تدابير العدالة الانتقالية عبر القطاعات

٥٧ - نظرا لتعقد التشريد الداخلي الواسع النطاق وحجمه، فإن هناك حاجة إلى روابط أقوى بين أعمال مجموعة من مختلف الجهات الفاعلة، من قبيل الممارسين وصانعي السياسات والباحثين في ميادين العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان والعمل الإنساني والتنمية وبناء السلام، للتمكن من مواجهة التحديات بشكل مناسب. لقد أصبح الكثير معروفاً بالفعل عن تدابير العدالة الانتقالية الفعالة وعن منع التشريد الداخلي والتصدي له وحله؛ ومع ذلك، فإن هذه المعرفة توجد أحياناً بصورة متناثرة بين الحقول والتخصصات ومجتمعات الممارسة، مع ما يلازم ذلك من مخاطر كامنة تتمثل في عدم استخدامها على نطاق واسع وبانتظام وعلى أساس متعدد التخصصات. وتعلق أهمية بالغة على سد الفجوة المحتملة بين

الجهات الفاعلة في العدالة الانتقالية والممارسين في مجالات العمل الإنساني والتنمية وحقوق الإنسان وبناء السلام. وكثيراً ما تعمل هذه الجهات الفاعلة في نفس السياقات، ولذا ينبغي البحث عن الفرص للتوصل إلى تعاون وتشارُكٍ أقوى[٤٣].

٥٨ - كما ينبغي أن يكون للجهات الفاعلة في بناء السلام والتنمية صوتها في الجهود المشتركة المبذولة لتلبية احتياجات المشردين داخليا خلال عملية صنع السلام، وما بعدها. وتنشأ في أكثر الأحيان الفرص أمام البلدان لتحقيق العدالة الانتقالية أثناء حالات التشـــرد الداخلي وفي أعقابها، داخل وحول عمليات الســـلام التي ترمي إلى إنهاء النزاعات المســـلحة الداخلية. ويمكن أن تمثل اتفاقيات الســـلام فرصـــاً لمعالجة التشرد الداخلي والعدالة الانتقالية في آن واحد[٤٤].

٥٩ - ومع أن المنظمات الإنسانية تدعم عموماً الجهود المبذولة لمكافحة الإفلات من العقاب وتعززها، فهناك أحيانا قلق من أن التعاون العام مع عمليات العدالة الجنائية قد يضـــر بحيادها، ويحدّ من إمكانية الوصـول إلى الفئات الضـعيفة من السـكان ويعرض الموظفين في الميدان للخطر. ومع ذلك، فقد تعاونت بعض الوكالات مع المحاكم الجنائية، في بعض الأحيان عن طريق ”أصـــدقاء المحكمة“ أو بطرق أخرى، ويمكن اســـتخدام عدد من الأدوات وتدابير الحماية، بما في ذلك ســـرية الشـــهود وعدم الإفصـــاح عن المعلومات للجمهور، من أجل تقليل الآثار السلبية المحتملة.

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

٦٠ - كثراً ما تشمل تجربة التشرد الداخلي انتهاكات وتجاوزات واسعة النطاق لحقوق الإنسان قبل حدوث التشـرد وأثناءه وفي أعقابه، وتسـتمر عواقبه طالما بقي الأشـخاص مشـردين وحتى بعد أن يحققوا العودة المادية أو الاندماج المحلي أو الاســـتيطان في أماكن أخرى. وحتى الآن، لم تعالج العدالة الانتقالية بشكل كاف مسألة التشرد كما هو الحال مع أنواع الانتهاكات الأخرى.

٦١ - ويجب تعزيز الاعتراف بأن المشـردين داخليا لهم الحق في المشـاركة الكاملة في آليات العدالة الانتقالية وعمليات بناء السـلام، وكذلك الاعتراف بمسـؤولية الحكومات عن ضـمان هذه المشاركة على المستوى العملي.

٦٢ - وللتصـــدي بفعالية للتشـــرد الداخلي، ينبغي أن تكفل تدابير العدالة الانتقالية التكامل مع تدخلات العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام. وينبغي زيادة التنسيق والتعاون، قدر الإمكان، عبر جميع القطاعات المرتبطة بالعدالة الانتقالية، مع الاعتراف في الوقت نفســـه بالتحديات القائمة.

---

(٤٣) Bryce Campbell, “Addressing concerns about transitional justice in contexts of displacement: a humanitarian perspective”, Project on Internal Displacement, International Center for Transitional Justice and Brookings-LSE (June 2013).

(٤٤) انظر Kirsten McConnachie, “Dealing with displacement in Myanmar’s peace process”, Political Settlements Research Programme working paper (Global Justice Academy, University of Edinburgh, 2017), pp. 12–14, متاح على الموقع: www.politicalsettlements.org/files/2017/09/201709_WP_McConnachie_Myanmar-Working-Paper.pdf.

ولإدماج المنظور الجنساني في تدابير العدالة الانتقالية أهمية بالغة، حيث يعاني الرجال والنساء من التشرد بشكل مختلف ويتعرضون لانتهاكات مختلفة طوال استمرار حالة التشرد.

٦٣ - ومن الأرجح أن تكون تدابير العدالة الانتقالية فعالة في معالجة التشرد الداخلي عندما تشكل جزءاً من استجابة شاملة أوسع ولكن متسقة للتشرد الداخلي. لذلك ينبغي تصميم البرامج وتنفيذها بطريقة شاملة، بحيث تكون التدابير المختلفة لمعالجة المظالم المرتبطة بالتشرد معززة لبعضها البعض. ويمكن أن يكون المشردون داخلياً أكثر ميلاً لاعتبار التعويضات تدبيراً مناسباً وعادلاً إذا تم الجمع بين هذه التعويضات وتدابير أخرى تتصدى أيضاً لمظالم التشرد نفسه، من قبيل محاسبة الجناة، والاعتراف علناً بالتشرد وإصلاح المؤسسات من أجل منع تكراره. كما يمكن أن يكون تعزيز الأطر القانونية ضد التشرد جزءاً هاماً من ضمان عدم التكرار.

٦٤ - ويمكن للعدالة الانتقالية أن تؤدي دورا هاما في تيسير إعادة إدماج المشردين داخليا، مما يعتبر جانباً حاسماً من جوانب التوصل إلى حلول دائمة. وبإمكان تدابير العدالة الانتقالية، مثل إصلاح العدالة الجنائية وإصلاح قطاع الأمن بما يراعي العدالة، أن تعالج ذلك من خلال أمور منها، على سبيل المثال، تحسين الأمن في المجتمعات المحلية والمساعدة في منع تكرار الانتهاكات التي أدت إلى التشرد من خلال محاسبة الجناة وتفكيك هياكل الإجرام. كما يمكن للتعويض والانتصاف أن ييسرا إعادة الإدماج من خلال الانتعاش الاقتصادي، والحصول على الأرض، وإعادة تأسيس سبل العيش، وتقديم المساعدة التعليمية. ويساهم قول الحقيقة تحديداً في إعادة الاندماج الاجتماعي من خلال تشكيل تفاهم متبادل بين كافة المجموعات التي تأثرت بالنزاع، وبالتالي في الحد من التوترات. كما يمكن للعدالة الانتقالية أن تيسر إعادة الاندماج السياسي للمشردين داخلياً الذين تضررت بالضرورة علاقتهم بالدولة في بعض السياقات.

باء - التوصيات

٦٥ - ينبغي أن تتكفل الدول والمجتمع الدولي بتحقيق أقصى الإمكانات الكاملة للعدالة الانتقالية للمساهمة في منع التشرد الداخلي وتسويته. وينبغي أن تكون استجابات آليات العدالة الانتقالية للتشرد الداخلي على قدر أكبر من الاتساق في سياقات ما بعد النزاع، وينبغي أن تشمل تدابير العدالة الانتقالية المشردين داخليا في عملياتها بشكل كامل. ومن الأهمية بمكان تحقيق توازن بين الإجراءات المبكرة المتخذة في مجال العدالة الانتقالية والنهج الطويلة الأجل، وذلك بغية زيادة الأثر إلى أقصى حد على حل مسألة التشريد.

٦٦ - ويجب على الدول والمجتمع الدولي أن تلتزم بصورة أقوى بدعم تصميم وتنفيذ أطر شاملة للعدالة الانتقالية لمعالجة الأسباب الجذرية للعنف والنزاع التي تؤدي إلى التشريد الداخلي. ويجب وضع هذه الأطر من خلال عملية تشاور شاملة على المستوى الوطني، ويجب أن تكون مفصلة حسب خصائص كل سياق.

٦٧- وتأمل المقررة الخاصة، في هذا التقرير، في إحياء وتعزيز الحوار اللازم بين مجموعة من الجهات الفاعلة، تشمل الحكومات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والمشردين داخلياً، بهدف نهائي هو الانتقال من المناقشة إلى تحسين الممارسات.

٦٨ - وتوصي المقررة الخاصة الدول والجهات الفاعلة في مجال العدالة الانتقالية بما يلي:

النهج

(أ) وضع استراتيجيات وطنية بالتشاور مع مجتمعات المشردين من أجل تحديد شواغل المشردين داخلياً والاستجابة لها من خلال تدابير العدالة الانتقالية المراعية للسياق والملائمة والمجدية والمتسقة. ولكي تكون الاستراتيجيات فعالة، يجب أن تلتزم بتوجيهات والتزامات الأطر الدولية الموجودة فعلاً، على أن تستند أيضا إلى تقييمات مفصلة للسياقات الإقليمية والوطنية والمحلية؛

(ب) رصد عمليات العدالة الانتقالية وتقييمها بعناية مع إشراك المشردين داخليا، وتقييم آثار المبادرات على أساس مستمر بحيث يمكن تعديل جهود الانتصاف والمصالحة إذا لزم الأمر؛

(ج) ضمان أن تكون التوقعات المتعلقة ببرامج العدالة الانتقالية المصممة للمشردين داخلياً متواضعة ومشروحة بوضوح وأن تتفادى إضفاء صبغة مثالية تعتبر العودة دليلاً على المصالحة؛

(د) اتباع نهج طويل الأجل لدعم الجهود المبذولة من أجل العدالة والحلول الدائمة، مع التسليم بأنه حتى النجاحات الصغيرة في حل مشكلة التشرد الداخلي والانتصاف من مظالم الماضي وتعزيز المصالحة يمكن أن تدفع إلى المقدمة بمطالبات ونزاعات جديدة؛

(هـ) أخذ العوامل المراعية للسياق في الاعتبار بصورة متسقة عند تصميم وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية التي تستجيب لمظالم التشرد الداخلي، من قبيل المنازعات المستمرة، والمسائل المتعلقة بالأراضي والممتلكات، وتدابير العدالة والأمن غير الرسميين. وعلى وجه الخصوص، ينبغي لتدابير الانتصاف أن تراعي الحساسيات المتعلقة بمسائل السكن والأراضي والممتلكات في أوضاع ما بعد النزاع؛

(و) الاعتراف بالدور الإيجابي للنُهج المحلية أو العرفية للنهوض بالعدالة الانتقالية والمصالحة للمشردين داخلياً، وكذلك بالقيود المحتملة التي تحدّ منها؛

(ز) تجنب تصوير العدالة الانتقالية على أنها استعادة للوضع السابق، لأن ذلك غالباً ما يكون مستحيلاً وقد يكون غير مجد عندما يكون الوضع السابق هو نفسه ظالماً للغاية أو السبب في التشريد؛

(ح) ينبغي أن تستند الأطر القانونية إلى الاعتراف التشريعي بأنماط الإيذاء المعروفة التي حدثت فيما يتعلق بالتشرد الداخلي، وذلك كوسيلة لتبرير تلك الأُطر وضمان أنها تيسر اتباع نُهج إجرائية فعالة، مثل التخفيف من عبء الأدلة؛

التنفيذ

(ط) ضمان استخدام البيانات الديمغرافية وتحليل تحديد السمات، بما يتماشى مع القوانين السارية المفعول في مجال حماية البيانات، من أجل توثيق نطاق وأنماط التشرد الداخلي

ودعم الوحدات الخاصة ومنهجيات التحقيق التي أُنشئت على المستوى الوطني لجرائم التشريد الداخلي.

(ي) وضع منهجيات مستقلة للتحقيق واستراتيجيات الادعاء على الصعيد الوطني لجريمة التشريد الداخلي التعسفي والقسري؛

(ك) مراعاة برامج العدالة الانتقالية للاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً الذين هم أيضاً أفراد أسر المفقودين، وذلك عن طريق ضمان معالجة حقهم في معرفة مصير أقاربهم المفقودين ومكان وجودهم؛

(ل) دعم نُهج التعويض التي تكفل الآثار المفيدة عن طريق تعزيز التنمية العادلة و(إعادة) الإدماج بصورة منصفة، والتي تراعي الاحتياجات الخاصة بالنساء المشردات داخلياً، وتمنحهن قدراً أكبر من السيطرة على سبل تحديد المستفيدين من برامج التعويضات والفوائد، من أجل النهوض بالحلول الدائمة. وتقديم التعويضات على شكل برامج تعليمية وتدريبية؛

(م) دعم بناء قدرات الجهات الفاعلة في العدالة الانتقالية عن طريق معالجة مجموعة المظالم التي تعرض لها المشردون داخلياً؛

(ن) بالنسبة للملاحقات الجنائية، ينبغي وضع منهجيات محددة للتحقيق تتعلق بالتشرد، وينبغي استخدام الأدلة والمعلومات الديمغرافية، عند الاقتضاء، لضمان تصوير دقيق للجماعة السكانية المتأثرة وتجاربها وللمسؤولية عن تشريدها؛

(س) النظر في إمكانية التعويضات الجماعية، عند الاقتضاء، وفقاً للاحتياجات المعبر عنها لمجتمعات المشردين داخلياً عند عودتهم أو في مكان اندماجهم محلياً أو عند استيطانهم في أماكن أخرى؛

المشاركة

(ع) إدخال التحقيق في التشريد الداخلي والعمل مع المشردين داخلياً في ولايات لجان الحقيقة بصورة صريحة؛

(ف) ضمان إجراء تقييمات متعمقة للاحتياجات لتحديد الأولويات، وذلك كجزء من عمليات العدالة الانتقالية بحيث يمكن تصميم آليات معالجة المشاكل التي يواجهها المشردون داخلياً وفقاً لأولوياتهم؛

(ص) إشراك المشردين داخلياً بطريقة منهجية عن طريق مايلي: التشاور معهم بشأن تصميم مبادرات العدالة الانتقالية والمصالحة؛ والتماس مدخلاتهم كشهود في المحاكمات وفي لجان الحقيقة؛ وتعيين المشردين داخليا في مناصب المسؤولية في هيئات ومشاريع العدالة الانتقالية؛ واستخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات لدعم هذه المشاركة في المواقع الجغرافية المبعثرة، مع الاعتراف بمحدودية عمل هذه الأدوات بسبب عدم توفر إمكانية الوصول إلى التكنولوجيات المتقدمة والحاجة إلى فرص للمشاركة الشخصية؛

(ق) ضمان المشاركة النشطة للمشردين داخلياً في مفاوضات السلام وإدراج أحكام مفصلة بشأن حقوق المشردين داخلياً في معاهدات السلام، مما يمهد الطريق أمام آليات العدالة الانتقالية؛

(ر) تنسيق برامج التوعية التي تحاول الوصول إلى جميع المشردين داخلياً والأشخاص المتأثرين بالتشرد، عن طريق استخدام لغات متعددة ووسائل الإعلام والتكنولوجيا لتحقيق أقصى قدر ممكن من نشر المعلومات ومن العمل مع المجتمعات المضيفة؛

(ش) إتاحة المجال أمام النظر في تعيين المشردين داخلياً في أدوار رسمية داخل لجان تقصي الحقائق، مثل المحققين أو جهات الاتصال المجتمعية أو المفوضين، على أساس قدراتهم الموجودة، والتي قد تحتاج إلى تدعيمها من خلال بناء القدرات. وتوفير تدابير حماية فعالة لتمكين المشاركة الآمنة للمشردين داخلياً في مثل هذه العمليات.

(ت) ضمان إتاحة فرص متكافئة للنساء المشردات داخلياً للمشاركة في عمليات العدالة في جميع المراحل عن طريق التشاور بنشاط مع مجموعات النساء المشردات في تصميم وتنفيذ تلك العمليات؛ ووضع آليات تضمن أمنهن المادي؛ ودعم النساء لتولي أدوار قيادية في مؤسسات العدالة؛

(ث) الإقرار بأنه قد لا يكون من الممكن دائما توفير فوائد مادية مباشرة، مثل التعويض المالي لأعداد كبيرة جداً من المشردين داخليا، وضمان أن يتم التعامل بعناية مع التوقعات من خلال اتصالات واضحة مع المشردين داخليا بشأن الفوائد المعينة التي يتم تقديمها، ومحدوديتها، والأهلية لها، ومدتها، وعملية توزيعها؛

الاستدامة

(خ) ضمان تنفيذ أي تدابير عدالة انتقالية بالتوازي مع مجموعة أوسع من الإصلاحات الهيكلية التي تعالج الأسباب الجذرية للتشرد الداخلي؛

(ذ) مواءمة الجهود التي يبذلها الأفراد والمجتمعات المتأثرين بالتشرد الداخلي بحيث يمكن لهذه الجهود أن تدعم الاستراتيجيات الأعم للعدالة الانتقالية والتنمية والعمل الإنساني وبناء السلام والمصالحة، وكذلك العمليات الاجتماعية مثل التحضر وتطوير أدوار جنسانية أكثر إنصافا؛

(ض) دعم تحويل الهياكل والمؤسسات التي تسهل حالات الظلم الجنساني، مثل النُهُج المترسخة للملكية، مع العمل في الوقت نفسه على ضمان أن تكون الجهود الرامية إلى معالجة مطالبات المرأة بملكية الأراضي مراعية للسياق؛

(أأ) ضمان أن تشكل جهود إصلاح قطاع الأمن بما يراعي العدالة جزءاً من مجموعة أوسع من الإصلاحات الهيكلية التي تعالج الأسباب الجذرية للتشرد، مثل إصلاح الأراضي والإصلاح الأعم لقطاع العدالة والأمن وبناء القدرات المؤسسية؛

(ب ب) الأخذ بزمام المبادرة في مواصلة الحوار والمناقشات والبحوث والسياسات والمبادرات العملية بشأن الروابط بين العدالة الانتقالية والتشرد الداخلي، بهدف زيادة الإمكانيات التي يمكن أن توفرها هذه العمليات للأفراد والمجتمعات المتأثرين بالتشرد الداخلي.

٦٩ - وتوصي المقررة الخاصة الشركاء الدوليين في المجالين الإنساني والإنمائي ومجتمع المانحين الدوليين بما يلي:

(أ) تعزيز القدرة التنظيمية على الانخراط في عمليات العدالة الانتقالية وعلى دعمها بصورة أكثر منهجية. ويجب أن تعمل المنظمات والجهات الفاعلة الرئيسية التي تركز على التشرد والعاملة في مجال حماية ومساعدة المشردين داخلياً على مضاعفة المشاركة الفعالة في قضايا العدالة الانتقالية من خلال تعيين جهات تنسيق تركز على العدالة الانتقالية ومن خلال انتداب الموظفين وتوفير فرص التدريب المتخصصة؛

(ب) دعم المشردين داخلياً للوصول بصورة فعالة إلى الآليات غير الرسمية الصالحة، مع ضمان أن تكون هذه العمليات العرفية منسجمة مع مبادئ حقوق الإنسان؛

(ج) ضمان أن يكون انخراط المشردين داخلياً ومشاركتهم بصورة مجدية في صميم تدابير العدالة الانتقالية عن طريق إتاحة المواد بلغات مختلفة، وتنظيم المناسبات، سواء على مستوى المستوطنات غير الرسمية أو في المدن، وإرسال المحققين و/أو المسؤولين للالتقاء بمجموعات المشردين داخلياً. واستخدام وسائل الإعلام والتكنولوجيا لنشر المعلومات على المجموعات المبعثرة.