

E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/50
6 February 1995
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة الحادية والخمسون
البند ١١(د) من جدول الأعمال المؤقت

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

حقوق الإنسان والهجرات الجماعية والمشردون

المشردون داخليا

تقرير ممثل الأمين العام، السيد فرانسيس دينغ، المقدم عملا
بقراري لجنة حقوق الإنسان ٩٥/١٩٩٣ و ٦٨/١٩٩٤

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	<u>الفصل</u>
٣	٨ - ١	مقدمة
٤	١٩ - ٩	أولا - استعراض عام للمشكلة
٧	٩١ - ٢٠	ثانيا - التجربة الميدانية
٧	٤٥ - ٢٠	ألف - لمحات قطرية
١٥	٧٦ - ٤٦	باء - أثر الزيارات ومتابعتها
٢٢	٨٩ - ٧٧	جيم - البلدان التي لم يزرها ممثل الأمين العام
٢٥	٩١ - ٩٠	دال - القدرة على زيارة البلدان

المحتويات (تابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	<u>الفصل</u>
٢٦	١٠٤ - ٩٢	ثالثا - جمع المعلومات
٢٦	٩٦ - ٩٢	ألف - مصادر المعلومات
٢٧	١٠٤ - ٩٧	باء - تطوير نظام معلومات
٢٨	١٢٨ - ١٠٥	رابعا - المعايير القانونية
٢٩	١١٥ - ١٠٨	ألف - تجميع القواعد
٣١	١٢٧ - ١١٦	باء - مسائل التعريف
٣٣	١٣٣ - ١٢٨	جيم - قواعد أخرى ذات صلة
٣٥	١٣٨ - ١٣٤	دال - وضع إطار قانوني
٣٧	١١٢ - ١٣٩	خامسا - الآليات المؤسسية
٣٧	١٧٤ - ١٤٠	ألف - الأمم المتحدة والكيانات الدولية الأخرى
٤٥	١٧٩ - ١٧٥	باء - تدعيم الترتيبات التعاونية
٤٦	١٩١ - ١٨٠	جيم - النهج الشامل للمساعدة والحماية
٤٩	١٩٧ - ١٩٢	دال - الدور الموسع لهيئات حقوق الانسان
٥١	٢٠٥ - ١٩٨	هاء - خيارات الاصلاح المؤسسي
٥٣	٢١١ - ٢٠٦	واو - تعزيز قدرة الولاية
٥٤	٢٤٢ - ٢١٢	سادسا - تعزيز القدرات
		ألف - المبادرات الحكومية الدولية على المستوى
٥٤	٢٢٧ - ٢١٣	الاقليمي
٥٨	٢٤٢ - ٢٢٨	باء - المنظمات غير الحكومية
٦١	٢٦٩ - ٢٤٣	سابعا - وضع الاستراتيجيات
٦١	٢٤٧ - ٢٤٤	ألف - استراتيجيات المعلومات
٦٢	٢٥٧ - ٢٤٨	باء - الاستراتيجيات الوقائية
٦٤	٢٦٠ - ٢٥٨	جيم - معالجة الأسباب الجذرية
٦٥	٢٦٦ - ٢٦١	دال - استراتيجيات التنمية
٦٦	٢٦٧	هاء - الاستراتيجيات المخصصة للنساء والأطفال
٦٧	٢٦٩ - ٢٦٨	واو - البحث عن استراتيجية عالمية
٦٧	٢٨٧ - ٢٧٠	ثامنا - استنتاجات وتوصيات

مقدمة

١- يشكل اقتراب نهاية المرحلة الثانية من ولاية ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلها مناسبة لجرد ما أنجز حتى الآن وما يحمله المستقبل من تحديات لتعزيز الحماية والمساعدة الدولية للمشردين داخلها. ويمكن القول بثقة إن تقدماً بارزاً قد أحرز في السنوات القليلة الماضية، وإنه لا يزال يتعين بذل جهود كبيرة لوضع وتعزيز الأطر المعيارية والمؤسسية والتشغيلية المطلوبة لقيام نظام فعال للحماية والمساعدة والتنمية المستدامة للأشخاص المشردين داخلها بوصفهم جماعات منفصلة أو أعضاء في مجتمع متكامل أوسع. وفي المدى البعيد، سوف يتطلب هذا التحدي ابتكارات رئيسية في النظام الدولي، أما في المدى القصير فيمكن اتخاذ عدد من الخطوات العملية. وينبغي لهذه الخطوات أن تركز على تعزيز وزيادة فعالية استخدام ما هو قائم من قوانين وقدرات مؤسسية.

٢- أما دور ممثل الأمين العام كما حددته مختلف قرارات لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة وتوجيهات الأمين العام نفسه فقد تطور منذ تعيينه إلى دور الحفاز وجهة الاتصال والمدافع عن المشردين. والمطلوب الآن هو تعزيز إطار الولاية بحيث يزداد اتساعاً وعمقاً وتماسكاً من حيث المفاهيم والوظائف التشغيلية وذلك بغية التوصل إلى الفاعلية الأمثل في بلوغ الأهداف التي أنشئت هذه الولاية من أجلها.

٣- ويذكر أن لجنة حقوق الإنسان كانت قد طلبت في دورتها الثامنة والأربعين في عام ١٩٩٢ إلى الأمين العام أن يعين ممثلاً له لدراسة مسائل حقوق الإنسان المتصلة بالمشردين داخلها، وأن اللجنة مدت ولايته لمدة سنتين أخريين بعد أن قدم دراسة شاملة في عام ١٩٩٣ (E/CN.4/1993/35، المرفق). وامتثالاً للقرارين الأخيرين الصادرين عن اللجنة (٦٨/١٩٩٤) وعن الجمعية العامة (١٣٥/٤٨)، قدم الممثل تقارير إلى الدورة الثامنة والأربعين والدورة التاسعة والأربعين للجمعية العامة (A/48/579 وA/48/538) وإلى الدورة الخمسين للجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/1994/44 وAdd.1).

٤- ورحبت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ٦٨/١٩٩٤ بالجهود التي يبذلها الممثل لمواصلة رفع مستوى الوعي بمحنة المشردين داخلها، وشجعت على أن يواصل، عن طريق الحوار مع الحكومات وجميع المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المعنية، استعراضه لاحتياجات الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخلها، بما في ذلك قيامه بتجميع وتحليل القواعد والمعايير القائمة، والأسباب الجذرية لمشكلة التشرد الداخلي، والتدابير الوقائية والحلول طويلة الأجل، على أن يأخذ في اعتباره الحالات ذات الوضع الخاص، ويهتم اهتماماً محدداً في استعراضه باحتياجات المشردين داخلها من النساء والأطفال للحماية والمساعدة. ودعت الممثل كذلك إلى تقديم اقتراحات وتوصيات فيما يتعلق بالطرق والوسائل الكفيلة بتوفير الحماية والمساعدة الملائمتين والفعاليتين للأشخاص المشردين داخلها.

٥- ويوجز هذا التقرير الاستنتاجات الرئيسية التي توصل إليها الممثل في السنوات الثلاث الماضية، والأنشطة التي اضطلع بها، والتقدم الذي أحرزه، والصعوبات التي واجهها، والاستنتاجات الأولية التي تم التوصل إليها بشأن مسألة حماية ومساعدة المشردين داخلها. ويستعرض التقرير البعثات التي اضطلع بها الممثل في تسعة بلدان وما قام به من أنشطة متابعة لهذه البعثات، ويبحث مسألة المعايير القانونية، ويحلل الآليات والقدرات المؤسسية ذات الصلة، ويدرس الاستراتيجيات الجارية وضعها لتوفير المساعدة والحماية

على نحو أفضل. وأخيراً، يوجز هذا التقرير الأسس المطلوبة لخطة عمل تتناول احتياجات تقديم الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً.

٦- وأفاد التقرير من عمل وتجربة ودعم عدد كبير من الحكومات والمؤسسات والأفراد. ولا بد أن يخص بالذكر فريق سياسة اللاجئين والمجلس النرويجي للاجئين اللذان قاما بتحليل الآليات المؤسسية القائمة لتوفير الحماية والمساعدة للمشردين^(١)، وجمعية القانون الدولي الأمريكية، ومعهد لودفك بولتسمان لحقوق الإنسان، وفريق القانون الدولي لحقوق الإنسان التي جمعت وحللت المعايير القانونية التي تتعلق بالأشخاص المشردين داخلياً والتي سوف تشكل الأساس لوضع مجموعة من المبادئ.

٧- وإذ تقترب الولاية من انتهاء فترتها الثانية، من المناسب أن يذكر أنها ظلت تعتمد اعتماداً شديداً على مساهمة موظفي مركز حقوق الإنسان في جنيف محدودتي العدد للغاية، لا سيما الخدمات المتفانية التي قدمها موظفان مخصصان لهذه الولاية. وتوجه كلمة تقدير خاص جداً أيضاً إلى السيدة روبرتا كوهين التي تعمل في الوقت الحاضر دأرسة زائرة في برنامج دراسات السياسة الخارجية في معهد بروكنغز والتي خصصت الكثير من طاقاتها المهنية والفكرية للجهود الدولية المبذولة لخدمة المشردين داخلياً، والتي كانت مساهمة رئيسية في أعمال الولاية منذ انشائها.

٨- وقد صدرت أربع اضافات لهذا التقرير. تتضمن الاضافات ١ و٢ و٤ تقارير الممثل عن البعثات التي اضطلع بها في كولومبيا وبوروندي ورواندا؛ أما الاضافة ٣ وورقة المؤتمر E/CN.4/1995/CRP.1 الصادرة عن اللجنة كوثيقة عمل فتتضمنان جميعاً وتحليلاً للمعايير القانونية المتصلة بالأشخاص المشردين داخلياً وقد قامت المؤسسات الثلاث المذكورة أعلاه بإعدادهما.

أولاً - استعراض عام للمشكلة

٩- أصبح التشرد الداخلي أزمة هائلة من حيث نطاقها وشدتها. ومن أسباب هذه الأزمة النزاع الداخلي، والصراع العرقي، والترحيل القسري، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وعندما نظرت لجنة حقوق الإنسان في هذا الموضوع لأول مرة في عام ١٩٩٢، كان عدد المشردين داخلياً قد قدر بنحو ٢٤ مليون^(٢). أما الآن فيعتقد أن المجموع قد ارتفع إلى نحو ٣٠ مليون، متجاوزاً بهامش واسع عدد اللاجئين الذي يقدر بنحو ٢٠ مليون.

١٠- أما الرقم ٣٠ مليون، فرغم أنه غير نهائي ويحتاج إلى مزيد من التدقيق، إلا أنه يمثل أفضل تقدير توصلت إليه وكالات الأمم المتحدة والحكومات والمنظمات غير الحكومية وهيئات البحث العاملة في أوساط اللاجئين. بل قد يكون هذا الرقم في الواقع أعلى من ذلك بكثير بسبب عدم توفر تقديرات موثوقة في بعض البلدان التي يوجد فيها تشرد كثير. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يظل خافياً على المجتمع الدولي أو منسياً لديه وجود جماعات من المشردين في بلدان أو في أجزاء من بلدان لا توجد فيها أية عملية من عمليات الأمم المتحدة أو الوكالات الدولية الأخرى، وان وجدت كانت في حدّها الأدنى^(٣).

١١- ورغم الطابع العالمي لهذه الأزمة إلا أنها تتباين تباينا كبيرا بين منطقة وأخرى. فقد أبلغ عن وجود قرابة ١٦ مليون مشرد داخلي في أفريقيا، وما بين ٦ و٧ ملايين في آسيا، وأكثر من ٥ ملايين في أوروبا، وما يصل إلى ٣ ملايين في الأمريكتين^(٤).

١٢- غير أنه من المتوقع أن ترتفع هذه الأرقام. ووفقا لتقديرات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن واحدا من كل ١٣٠ شخصا تقريبا من سكان العالم البالغ عددهم ٥,٥ بليون نسمة يضطر للهروب والتشرد إما خارجيا أو داخليا^(٥). والنزاعات الجارية داخل حدود الدول تعتبر سببا رئيسيا لتزايد عدد المشردين. وقد أصبحت هذه أكثر انتشارا في فترة ما بعد الحرب الباردة مما كانت عليه في فترة الحروب بين الدول^(٦). وفي السنتين الماضيتين فقط، أجبرت النزاعات الداخلية مجتمعة ١٠ ٠٠٠ شخص تقريبا في اليوم على الهرب من منازلهم وعبور الحدود أو التشرد داخل بلدانهم^(٧).

١٣- وهناك عامل رئيسي آخر يفسر ارتفاع عدد المشردين داخليا وهو الانشغال الدولي المتزايد بمنع تدفقات اللاجئين. والتردد المتزايد لدى الدول في فترة ما بعد الحرب الباردة في قبول أعداد كبيرة من اللاجئين أو في تمويل إقامتهم في بلد ثالث يجبر أعدادا متزايدة من الأشخاص على البقاء مشردين داخل بلدانهم وفي حاجة إلى للمساعدة والحماية الدوليتين.

١٤- وبما أن المشردين داخليا يبقون تحت سيطرة السلطات الوطنية، خلافا لحالة اللاجئين، فإنهم كثيرا ما لا يتلقون المساعدة والحماية من المجتمع الدولي. ويعيش السواد الأعظم منهم في ضراء بيئة محلية معادية تقيد سيادة الوطنية فيها حصولهم على الحماية والمساعدة. وعلاوة على ذلك، فإن المشردين داخليا كثيرا ما يكونون أكثر عرضة للخطر الذي يتعرض له جميع ضحايا حالات النزاع الداخلي. فقد يكونون أكثر عرضة للاعتقال أو الاستقرار القسري في منطقة أخرى، والاحتجاز أو الاعتقال التعسفي. وقد يكونون أكثر عرضة للتجنيد الاجباري أو الاعتداءات الجنسية. ويحرمون من الخدمات الغذائية والصحية على نحو أكثر استمرارا. وقد سجلت حالات المشردين داخليا بعض أعلى معدلات الوفيات في الحالات الطارئة الإنسانية. وأظهرت الدراسات الاستقصائية أن معدلات الوفيات في صفوف المشردين داخليا تجاوزت ٦٠ مرة المعدلات المقابلة لها في أوساط سكان البلد نفسه من غير المشردين^(٨). وفي العديد من حالات التشرد الداخلي، يكون الوجود الدولي معدوماً أو ضئيلا لا يكفي لمعالجة المشاكل الجديدة التي تواجه السكان المقتلعين.

١٥- وأما مسألة عدم وجود جهة دولية واضحة مسؤولة عن المشردين داخليا فيعتقد أنها طابع المنازعات التي كثيرا ما تدرك هؤلاء المشردين. فالنزاعات المسلحة كثيرا ما تتسم بقلة أو بعدم وجود قواعد أساسية للمعركة. وكما جاء في دراسة صدرت مؤخرا "إن المتحاربين اليوم مستعدون بصورة متزايدة لاستخدام الوسائل الإنسانية والمساعدة الموجهة لإنقاذ حياة الناس وحتى المدنيين أنفسهم كأسلحة في صراعاتهم السياسية - العسكرية"^(٩). وعلاوة على ذلك، عندما تنطوي هذه النزاعات على عناصر عرقية أو إثنية أو دينية تزداد خطورة الفجوة في أحيان كثيرة بين السلطة المهيمنة، سواء أكانت الحكومة أم قوة معارضة لها وبين السكان المدنيين المتأثرين بها. ونتيجة لذلك، كثيرا ما يجد هؤلاء السكان أنفسهم في فراغ ناشئ عن غياب المسؤولية المرتبطة عادة بالسيادة. وبالنظر إلى درجة المعاناة الإنسانية التي ينطوي عليها ذلك، كثيرا ما يطلب إلى المجتمع الدولي أن يدخل إلى الساحة لمواجهة التحديات الإنسانية الناشئة عن غياب المسؤولية الوطنية.

١٦- وفي السنوات الأخيرة، قام مزيد من وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية، والمنظمات الحكومية بتوسيع نطاق عملياتها كي تستجيب لحاجات المشردين داخليا. وبصفة خاصة، زادت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمات إنسانية مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر حجم مشاركتها زيادة كبيرة في خدمة المشردين داخليا. كما قامت وكالات أخرى مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة الدولية للهجرة بزيادة مشاركتها أيضا، كما اتخذت إدارة الشؤون الإنسانية خطوات لتعزيز التنسيق لا سيما من خلال فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالأشخاص المشردين داخليا. وهذه الترتيبات التعاونية كثيرا ما عززت بدرجة كبيرة المساعدة والحماية المقدمتين للأشخاص المشردين داخليا. ومع ذلك، فإن الجهود الدولية هي في الغالب مخصصة وكثيرا ما لا تصل إلى أعداد كبيرة من المشردين داخليا الذين يواجهون الأخطار.

١٧- ولا بد من التأكيد بأن التحدي المتمثل في مواجهة حاجات المشردين داخليا هو تقديم المساعدة المادية للمحتاجين وضمان حمايتهم واحترام حقوق الإنسان الأساسية لهم. وحتى الآن، ركزت الجهود الدولية في أحيان كثيرة على الإغاثة أكثر من تركيزها على الحماية. وكان أحد الأسباب الرئيسية لتعيين ممثل الأمين العام "عدم وجود جهة تنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة"^(١٠) توجه الانتباه إلى الحاجة إلى تحسين الحماية والمساعدة اللتين تقدمان للأشخاص المشردين داخليا وتتناول أبعاد حقوق الإنسان والأبعاد الإنسانية للمشكلة.

١٨- ولا يزال منصب ممثل الأمين العام الآلية الوحيدة داخل منظومة الأمم المتحدة التي تتناول ولايتها على وجه التحديد مشكلة المشردين داخليا وتركز على الحماية والمساعدة. غير أن قدرة الممثل مقيدة تقييدا شديدا. ولكن هذه الولاية تفتقر إلى السلطة التشغيلية ولا يوجد تمويل مباشر لها، وعدد الموظفين المخصصين لها في مركز حقوق الإنسان في جنيف محدود للغاية. وبالنظر إلى حجم ونطاق هذه المشكلة، تكاد الولاية ألا تؤدي إلا إلى نتائج محدودة. وقد أشار ممثل الأمين العام مراراً في تقاريره إلى لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة، إلى الفجوة القائمة بين أهداف ولايته وطاقاتها.

١٩- ورغم كثرة الجهود المبذولة لرفع مستوى الوعي، لا سيما داخل لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة وفي أوساط الوكالات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية، إلا أن التحدي الذي يواجه الولاية في مجال التشرّد الداخلي يشمل مجموعة واسعة من الأنشطة في ميدان حقوق الإنسان وفي الميدان الإنساني داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وهذه الولاية بحكم طبيعتها بالذات ينبغي لها أن تعنى بملايين الناس الذين لديهم حاجات ملحة وعاجلة هائلة إلى الحماية والمساعدة، غير أن المبادئ المعيارية وآليات التنفيذ المتعلقة بها عاجزة على نحو صارخ وتحتاج إلى التطوير والفعالية. وإذا كان للمجتمع الدولي أن يلتزم بما يمليه الضمير في الاستجابة إلى مشكلة يُسلّم عموماً بأنها من أشد تحديات عصرنا، وجب على هذا المجتمع عندئذ أن يطور معايير وآليات مناسبة لتوفير الحماية والمساعدة الكافيتين للمشردين داخليا.

ثانيا - التجربة الميدانية

ألف- لمحات قطرية

٢٠- إن أحد العناصر الرئيسية للولاية القيامُ بزياراتٍ موقعيةٍ إلى البلدان التي لديها مشاكل تشرد داخلي خطيرة وذلك بغية الاستكشاف المباشر للظروف التي يعيش فيها الأشخاص المشردون داخليا. ولهذه الزيارات بضعة أهداف: التركيز على الظروف في بلد معين وما ينبغي أن تقوم به الحكومة والمجتمع الدولي لمعالجة ما تنطوي عليه من مشاكل؛ واكتساب ادراك دقيق وثاقب قد يفيد في تعميق فهم المشاكل العامة للتشرد الداخلي؛ وإعداد تقارير تستند إلى الزيارات الميدانية التي توفر مجموعة من المعلومات عن مختلف أبعاد التشرد الداخلي تستخدم في وضع معايير واستراتيجيات لمعالجة المشكلة.

٢١- وبعد تعيينه في عام ١٩٩٢ قام الممثل بزيارة إلى يوغوسلافيا السابقة، والاتحاد الروسي، والصومال، والسودان، والسلفادور، ثم اورد تقريرا عنها في دراسته الشاملة. ومنذ تمديد ولايته في عام ١٩٩٣، زار الممثل سري لانكا (تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣)، وكولومبيا (حزيران/يونيه ١٩٩٤)، وبوروندي (أيلول/سبتمبر ١٩٩٤)، ورواندا (كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤) وأعد لمحات قطرية عن كل زيارة من هذه الزيارات (E/CN.4/1994/44/Add.1 و E/CN.4/1995/50/Add.1 و Add.2 و Add.4).

٢٢- وترسم هذه التقارير صورة عامة لأزمة التشرد الداخلي، تركز على سياق المشكلة وأسبابها، وتقدم تحليلا للمسائل الإنسانية والمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان التي تنطوي عليها هذه المشكلة، وتقدم اقتراحات بشأن الخطوات التي يمكن أن تتخذها الحكومة والمجتمع الدولي لتحسين الحالة. وهذا الجزء من التقرير يوجز الاستنتاجات الرئيسية لهذه البعثات، لا سيما تلك التي اضطلع بها منذ تمديد ولايته في عام ١٩٩٣.

مظاهر المشكلة

٢٣- تظهر مشكلة التشرد الداخلي بمظاهر تختلف باختلاف البلدان. ففي عدد من البلدان التي زارها، مثل الصومال والسودان وسري لانكا ويوغوسلافيا السابقة ورواندا، يمكن تعريف المشردين بأنهم مجموعات كبيرة من الناس الذين يعيشون في مخيمات بعد اقتلاعهم من منازلهم وحرمانهم الكامل من قاعدة مواردهم الطبيعية، فأصبحوا بالتالي يعتمدون اعتمادا كليا على المساعدة الإنسانية والحماية غير الثابتة من السلطات المهيمنة. ومن جهة أخرى، كان أغلب المشردين داخليا في السلفادور، في أعقاب اتفاق السلام، من القرويين الذين أدمجوا في مناطق ريفية ولكنهم ظلوا متقدين بعوامل نقص الأرض والخدمات الحيوية وعدم استقرار الظروف الأمنية. وفي كولومبيا، وجد المشردون الذين يمثلون ما بين ١ و ٣ في المائة تقريبا من السكان الأمان بالاندماج في المجتمع المحلي لتجنب تحديدهم على نحو واضح؛ وبما أن المجتمعات المحلية التي اندمجوا فيها كانت على نفس الدرجة التي هم عليها من الفقر وقلة الحماية، لم تختلف محتهم كثيرا عن محنة المجتمعات المحلية المضيفة لهم. أما بوروندي التي يشكل المشردون فيها ما يصل إلى ١٠ في المائة من مجموع السكان فقد جمعت بطريقة ما بين مختلف أشكال التشرد الداخلي هذه: "المشردون" في المخيمات التي يحميها الجيش يمثلون الشكل النموذجي الموجود في بلدان عديدة، بينما كان "المشردون" الذين اندمجوا في المناطق الريفية تجنبا لقوات الأمن يشبهون إلى حد ما المشردين في السلفادور وكولومبيا؛ ولكن خلافا

للحالة في كولومبيا فإن هؤلاء لم يختفوا في المجتمعات المحلية الريفية بل إنتشروا في التلال أو المستنقعات أو الأودية بعيدا عن الطرق.

٢٤- واختلاف مظاهر التشرد الداخلي ينطوي على اعتبارات تؤثر في إيجاد حلول للمشكلة. فعندما يجمع الأشخاص المشردون داخليا، على سبيل المثال، في مخيمات أو مستوطنات يمكن تقديم المساعدة إليهم على ذلك الأساس. غير أنهم عندما يدمجون في المجتمعات المحلية يكون من الأفضل تنظيم المساعدة على أساس المجتمع المحلي، فتوجه إلى السكان المتأثرين بأسرهم دون تمييز بينهم حسب الفئة. وعندما يكون الأشخاص المشردون داخليا منتشرين أو مختبئين قد يكون من الصعب بصفة خاصة الوصول إليهم وتوفير الحماية لهم.

الأسباب

٢٥- كان السبب الرئيسي للتشرد في جميع البلدان التي زارها الممثل العنف في سياق النزاعات الداخلية. غير أن هذه النزاعات تتخذ مظاهر مختلفة في البلدان المعنية. ففي سري لانكا، مثلا، تعزى معظم حالات التشرد الداخلي والخارجي إلى الحرب الأهلية والعنف الطائفي الذي تشهده البلاد منذ عشر سنوات. وفي كولومبيا، كانت حرب العصابات واستراتيجيات مكافحتها على يد الجيش وكذلك العنف المتعلق بالمخدرات والجريمة أهم أسباب انتهاكات حقوق الإنسان والتشرد. وفي بوروندي، أدى وقوع المذابح بدافع عرقي كل بضع سنوات إلى التشرد على نطاق واسع. وفي رواندا، كانت تكرر المذابح والقمع ضد أقلية التوتسي في الماضي في طليعة أسباب انتشار التشرد الداخلي والخارجي؛ والحرب الأهلية اليوم أدت أيضا إلى تشرد هائل للأغلبية العرقية.

٢٦- وأما العوامل الكامنة التاريخية والسياسية والاجتماعية - الاقتصادية فتفسر وتحدد طبيعة النزاع في كل بلد. وكثيرا ما تتصل هذه العوامل بالفوارق والتمييز بين الأصول العرقية أو الدينية أو الاقتصادية أو السياسية. ففي سري لانكا تقسم الجماعات على أسس عرقية ولغوية ودينية مما يحدد هموم ومصالح كل جماعة منها فيما يتعلق بالسلطة والسيطرة على الأراضي. غير أن هذه الأسس أقل من ذلك وضوحا بكثير في كولومبيا حيث تتعلق في الغالب بالخلفية الاقتصادية والسياسية للجماعات التي تمثل مصالح مختلفة (مثل قوات العصابات، والجماعات شبه العسكرية، وتجار المخدرات، والقوات المسلحة) والتي تقاتل من أجل السيطرة على السلطة والتحكم بالموارد الطبيعية. أما في بوروندي فإن الجماعتين الرئيسيتين تعتبران مختلفتين عرقيا، وتمسك الأقلية بزمام السلطة بينما تعاني الأغلبية من الفقر وعدم ممارسة السلطة. وفي رواندا، حيث يعتبر الاختلاف بين الجماعتين الرئيسيتين أيضا اختلافا عرقيا كانت الأغلبية حتى وقت قريب هي الممسكة بزمام السلطة وكانت الأقلية محرومة؛ أما اليوم فقد انقلبت الحالة وباتت الأقلية الآن في السلطة.

٢٧- والعوامل الإقليمية مثل العلاقة التاريخية والسياسية بالبلدان المجاورة كثيرا ما تؤثر على الحالة في البلد المعني. ويعتبر مثلا نموذجا على ذلك تورط الهند في النزاع المسلح الداخلي في سري لانكا، ودورها كبلد لجوء، وكذلك دورها في عملية الاعادة إلى الوطن التي كانت جارية في الوقت الذي اضطلع فيه الممثل ببعثته إلى هناك. ومن مثل هذه العوامل أيضا تأثير الحالة السياسية في رواندا تاريخيا على بوروندي وكذلك وجود أعداد ضخمة من اللاجئين الروانديين على أراضي بوروندي. وكذلك هو الحال بالنسبة إلى دور

أوغندا التي تعتبر بلدا مضيئا لكثيرين من اللاجئين الروانديين الذين دخل كثيرون منهم في الجيش وقاموا فيما بعد بتنظيم الجبهة الوطنية الرواندية التي غزت رواندا. ويؤثر على الحالة في رواندا أيضاً دور زائير التي تستضيف في الوقت الحاضر لاجئين من الجيش الرواندي السابق.

هموم الحماية والمساعدة

٢٨- وجد الممثل بوجه عام في البلدان التي زارها أن المشردين داخليا لديهم حاجات جدية إلى الحماية والمساعدة وأنهم عرضة لانتهاكات حقوق الإنسان. وكان هناك نقص عام في توفير المساكن الملائمة والخدمات الصحية الأساسية، وخدمات تقديم المشورة، والخدمات المدرة للدخل للمشردين. وفي كولومبيا ينظر إلى المشردين كقناة مهمشة ويعاملون كذلك مما أدى في أحيان كثيرة إلى تعريض حياتهم ورفاههم للخطر؛ وفي بعض الأحيان كان مضطهدوهم يتعقبونهم حتى بعد فرارهم من منازلهم. وفي بوروندي قضى كثيرون من أبناء قبيلة الهوتو أسابيع مختبئين في المستنقعات كي لا يجدهم ويقتلهم الجيش الذي تغلب فيه قبيلة التوتسي، بينما كثيرا ما يمنع أبناء التوتسي الذين يحميهم الجيش من العودة إلى منازلهم. وفي سري لانكا، كان المشردون داخليا أكثر عرضة للتفتيش عند الحواجز ولعمليات التطويق والتفتيش، وكانوا يواجهون في وقت البعثة خطر العودة إلى مناطق لم تكن الحالة الأمنية فيها مستقرة. وكانت حالة المشردين من السكان الأصليين في كولومبيا بصفة خاصة وبدرجة أقل من ذلك في سري لانكا ماثارا للقلق أيضا. وفي جميع الحالات، كانت أعداد ربات البيوت كبيرة وكن يواجهن مشاكل خاصة في مجال الحماية.

حاجات النساء والأطفال

٢٩- ينبغي التأكيد بأن غالبية المشردين في معظم الحالات من النساء ومعاليهن من الأطفال. ومع ذلك، فإن استشارة النساء بوجه عام أقل من استشارة الرجال أو لا يشملهن توزيع المساعدة المادية على نحو فعال، مما يمكن أن يؤدي إلى آثار خطيرة على تلقيهن مساعدة غوثية كافية. وفي أحد المخيمات في بوروندي، على سبيل المثال، حيث لم يكن بين بضعة آلاف من المشردين إلا ٢٥ رجلا، لم يحضر إلا الرجال عندما طلب الممثل بحث مشاكل المخيم مع عدد من ممثليه.

٣٠- وتواجه المشرديات داخليا كذلك مخاطر أمنية جدية. وعانت كثيرات منهن من العنف الجنسي والصدمة النفسية والبدنية. وشهدت بعضهن عمليات قتل وفظائع وفقدن أقارب من أسرهن^(١١). وعلى سبيل المثال، وجد الممثل أن المشرديات من التاميل في سري لانكا تعرضن للاغتصاب قبل تشردهن، وأن المسلمات في يوغوسلافيا السابقة عانين من الهتك الجنسي بصورة مستمرة، وهذه حالة موثقة في تقارير الأمم المتحدة.

٣١- وأصبح العديد من المشرديات داخليا المعيلات الوحيدات لأسرهن بسبب فقدانهن لأزواجهن في الحروب الأهلية أو بسبب تجنيد أزواجهن في جيوش المقاومة أو إصابتهن بالاعاقة أو بسبب اختفائهم. غير أن الحلول الاقتصادية العملية لربات الأسر كثيرا ما تتعقد بسبب محدودية الموارد والفرص والممارسات التمييزية. وفي بعض البلدان، لا تستطيع المرأة أن تراث الأرض من زوجها أو من أبويها. وهذا هو الحال، مثلاً، في بوروندي ورواندا. كما تواجه النساء من السكان الأصليين أو المتحدرات من فئات عرقية معينة

التمييز الذي يعرقل ما يبذل من جهود للاعتماد على الذات. وكانت هذه هي حال النساء من السكان الأصليين في كولومبيا.

٣٢- وترك التشرد أيضا آثارا سلبية خطيرة على الأطفال وتطورهم. فالأطفال هم أول من يعاني من عدم وجود المأوى والدفع والغذاء المناسب والرعاية الصحية. وفي بوروندي، تأثر الأطفال على نحو خاص بسوء التغذية المزمن، والملاريا، واصابات الجهاز التنفسي، والاسهال والديزنتاريا. وقد انفصل أطفال كثيرون عن أسرهم أو فقدوا آباءهم وأمهاتهم. وفي بعض الحالات، مات آباؤهم من مرض متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز). ويقدر وجود ٢٠٠ ٠٠٠ طفل وحيد بلا أهل في رواند وبوروندي وزائير. وكثيرون من هؤلاء ينشأون في مناخ من الانتقام، وتكون فرص التعليم المتاحة لهم محدودة في معظم الحالات.

٣٣- ويقع الأطفال المشردون في بلدان مختلفة أيضا ضحية للتجنيد الاجباري، حيث يضطرون إلى المشاركة في قتل المدنيين أو تشويههم أو اغتصابهم؛ وقد وردت تقارير عن حدوث ذلك في السودان وموزامبيق وليبيريا^(١٢). والمشاكل التي يواجهونها هائلة، لا سيما إذا نشأوا بعيدا عن أسرهم وعن ممارسة الكبار للانضباط عليهم وكانوا مقاتلين معظم حياتهم.

الفوارق في المعاملة بين المشردين واللاجئين

٣٤- الفرق في المعاملة التي يلقاها اللاجئين من جهة والأشخاص المشردون من جهة أخرى، أي الأشخاص الذين يتلقون المساعدة والحماية بوجه عام من وكالة دولية أو أولئك الذين تضطلع وكالة دولية بمسؤولية محددة عنهم يعتبر مشكلة عامة. وظهرت بصفة خاصة في بوروندي حيث كان مستوى النشاط الدولي في أوساط اللاجئين الروانديين أعلى بكثير منه في أوساط المشردين داخليا. فقد عانت مخيمات المشردين داخليا، بالمقارنة مع مخيمات اللاجئين، في مجال الامدادات الغذائية والخدمات الصحية والمرافق الصحية والمواد السكنية وتنظيم المخيمات وبنيتها ومستوى الأمن فيها. وكان هذا التباين واضحا أيضا في أثناء زيارة الممثل إلى سري لانكا.

٣٥- والتباين في المعاملة بين فئات الأشخاص المختلفة في نواح والمتساوية من حيث العوز يمكن أن يؤدي إلى آثار سلبية متعددة. ويمكن أن يطيل أمد معاناة المشردين داخليا، ويولد نزاعا مع الذين يقعون اهتماما دوليا أكثر منهم، وان يفسد الجهود المبذولة للمصالحة الوطنية والتنمية. ففي بوروندي مثلا انتقد بعض المشردين قيام الوكالات الدولية "بالتمييز" ضدهم فيما هم الضحايا وذلك بتقديم المساعدة الى العائدين وليس إليهم. ومن الواضح أن الفرق في المعاملة يمكن أن يولد أخطارا على أمن اللاجئين والعائدين الذين هم أيضا بحاجة إلى المأكل والمأوى والرعاية الصحية.

حضور المجتمع الدولي

٣٦- بالنظر إلى عدم وجود أية وكالة لديها ولاية مخصصة لرعاية المشردين داخليا فإن حاجات هؤلاء كثيرا ما يتم تناولها على نحو غير ثابت. ففي سري لانكا مثلا، تعنى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعدد كبير من الأشخاص المشردين داخليا وذلك إلى جانب رعايتها للاجئين العائدين في الشمال وذلك من خلال "مراكز الاغاثة المفتوحة" التابعة لها والتي أثبتت أنها وسيلة فعالة لتقديم المساعدة والحماية

للمشردين. وفي كولومبيا، من جهة أخرى، كان مستوى المساعدة المادية وحماية حقوق الإنسان من قبل المجتمع الدولي محدوداً شيئاً ما. وكان الحال كذلك أيضاً في بوروندي حيث شددت الحكومة على أهمية مشاركة المجتمع الدولي في مساعدة وحماية المشردين داخلياً والعائدين. وحتى في الحالات التي يضطلع فيها المجتمع الدولي بعمليات إنسانية واسعة لا يكون تركيزها على المشردين بالدرجة التي قد يكون مأذوناً بها. ويبدو أن الحماية لا تشكل مجالاً رئيسياً من مجالات الاهتمام لأي من الوكالات الدولية المشاركة في العناية بالمشردين.

٣٧- ومن المؤكد أن العمل الإنساني في حالات التشرد الداخلي كثيراً ما يخضع لمجموعة متنوعة من القيود التي تفسر في بعض الحالات تردد المؤسسات في المشاركة في هذا العمل. فإلى جانب اشتراط الحصول على موافقة الحكومة، تشمل هذه القيود ما يلي: رفض الحكومات الاعتراف بالمشكلة؛ والاجراءات البيروقراطية والادارية التي تعرقل الجهود الإنسانية؛ والحالة الأمنية غير المستتبة؛ وغياب الخبرة الفنية في العمل في أوساط ضحايا النزاع المسلح؛ والموارد المحدودة؛ وكون المشردين في عدد من الحالات لا يعتبرون أنفسهم كذلك بل يعيشون في مجتمعات محلية مختلفة غير معروفين. وهناك صعوبة أخرى تواجه المجتمع الدولي عندما يصبح مشاركاً في العمل في حالات النزاع المسلح وهي المحافظة على موقفه ككيان محايد ونزيه. وفي خضم الحروب والمنافسات الإثنية واجهت وكالات الأمم المتحدة صعوبات في إعطاء صورة نفسها بوصفها جهة محايدة تماماً وغير محازبة اطلاقاً.

النوع الذي ينبغي اتباعه إزاء الحكومات

٣٨- من المهم في معالجة حالات التشرد الداخلي العديدة المتنوعة فهم مشاكل التشرد الداخلي في سياقها الوطني، والعقبات التي تعترض تقديم الحماية والمساعدة الكافيتين، وما يتعين أن تقوم به الحكومة والمجتمع الدولي لمعالجة الحالة. وهذا يمكن القيام به على أفضل وجه بروح التعاون مع الحكومات بالاعتراف بأن الأشخاص المشردين داخلياً يخضعون للولاية المحلية وبالتالي لسيادة البلدان المعنية، وأن السيادة الوطنية تنطوي على مسؤوليات معينة إزاء أولئك الموجودين في اطار ولايتها. فإذا كانت الحكومات عاجزة في أثناء أزمات التشرد الداخلي عن الاضطلاع بمسؤولياتها في تزويد المواطنين بالحماية والمساعدة الكافيتين، يتوقع منها أن تطلب التعاون الدولي أو على أقل تقدير أن تقبل به تكميلاً لجهودها هي. وحيث تكون الحكومات أو السلطات المسيطرة عاجزة عن الاضطلاع بمسؤولياتها أو غير مستعدة للاضطلاع بها وغير متقبلة للمساعدة الدولية، ينبغي أن يتوقع من المجتمع الدولي أن يؤكد قلقه وأن يملأ الفراغ الناشئ عن فشل الحكومة في الاضطلاع بمسؤوليتها.

المناطق الخاضعة لسيطرة المتمردين

٣٩- تنشأ مشاكل خاصة بصدد الحالات التي يوجد فيها المشردون داخلياً في مناطق تخضع لسيطرة المتمردين. وفي بعض هذه الحالات، يكون الوصول الى المشردين محدوداً أو متعذراً بسبب النزاع الدائر. وكانت الحال كذلك مثلاً في شبه جزيرة جفنة في سري لانكا. وقد يكون الوصول الى المشردين محدوداً أيضاً بسبب خشية الحكومة من أن يعني ذلك ضمناً اعترافاً بقوات المتمردين. ومن جهة أخرى، تمكنت وكالات إنسانية مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر من إقامة حوار مع الحكومات ومع أطراف غير حكومية فاعلة في بلدان مختلفة وذلك بغية

التفاوض على الوصول الى الأشخاص من جميع اطراف النزاع^(١٣). وتمكنت المنظمات غير الحكومية أيضاً من العمل خلف خطوط المتمردين، كما بدأت في السنوات الأخيرة برصد امتثال الأطراف الفاعلة غير الحكومية للقانون الانساني الدولي ولمبادئ حقوق الإنسان. وقد وجهت بعض الحكومات بالفعل الانتباه الى أن قوات المتمردين كثيراً ما تكون مسؤولة عن انتهاكات القانون الإنساني وبالتالي ينبغي تحميلها المسؤولية عن ذلك.

٤٠- وفي تنفيذ الولاية في مجال رصد ظروف الأشخاص المشردين داخلياً جرت الاستفادة من الفرص التي فتحت أبوابها المنظمات الإنسانية ومن المعلومات التي قدمتها هذه المنظمات والمنظمات غير الحكومية عن معاملة الأشخاص المشردين داخلياً في المناطق التي تخضع لسيطرة أطراف فاعلة غير حكومية. وقد دعا التقرير المقدم عن سري لانكا قوة المتمردين الى الامتثال لمبادئ القانون الإنساني ووقف انتهاكات حقوق الإنسان، والسماح بخروج الأشخاص من المناطق التي تسيطر عليها. ودعا التقرير أيضاً الى بذل الجهود الدولية باتجاه الحكومة وقوة المتمردين بغية التوصل الى حل عن طريق المفاوضات.

٤١- أما الاتصال المباشر بسلطات المتمردين في ظروف إنسانية اضطرارية وملائمة فينبغي التسليم بأنه جانب ضروري من جوانب الولاية. وعلاوة على ذلك، وبما أن السلام يعتبر الحل النهائي لمشكلة التشرد، يكون من الواضح ان نقل هذه الرسالة الى الأطراف هو من المسؤوليات المرتبطة بالولاية؛ ووفقاً لذلك فإن الاتصال بالجانبين قد يكون ضرورة عملية.

توصيات باتخاذ إجراءات في حالات محددة

٤٢- أما التوصيات المنفصلة المقدمة الى الحكومات والمجتمع الدولي بغية تحسين حالة المشردين داخلياً في بلدان بعينها فيمكن الاطلاع عليها في اللحات القطرية المنفصلة التي أعدت في أعقاب الزيارات الميدانية. غير أنه من المفيد إيجاز بعض هذه التوصيات أدناه.

(أ) أوصى التقرير عن زيارة السودان بوجوب منح الأشخاص المشردين الموجودين في مخيمات خارج العاصمة الخيار إما بالعودة الى مناطقهم الأصلية أو إعادة توطينهم في أقرب الأماكن الى بيئتهم الطبيعية ومنحهم الحماية والمساعدة اللازمتين لاستئناف حياتهم الريفية الاعتيادية التي تعتمد على ذاتها. وإذا اختاروا عدم العودة الى مناطقهم الأصلية وجب مساعدتهم في الانتقال بحرية الى أية منطقة في البلاد بما فيها المراكز الحضرية، وتقديم المساعدة اللازمة لاندماجهم في المجتمع كمواطنين عاديين. واقترح التقرير أيضاً إدخال تحسينات محددة على طريقة توصيل الامدادات الفوئية المطلوبة الى المناطق المحددة التي زارها المقرر، كما اقترح سبلاً يُمكن بها للمجتمع الدولي أن يتعاون مع الحكومة في تقديم المساعدة الى السكان المتضررين:

(ب) في حالة سري لانكا، ركز التقرير على ضرورة تحسين الظروف الأمنية وضمانات السلامة قبل أن يتمكن المشردون داخلياً من العودة الى مناطقهم الأم، وضرورة تحسين المأوى والمرافق الصحية لهم، وتكثيف الجهود الرامية الى تحديد هوية المفقودين أو المختفين، وزيادة الجهود المبذولة لإيجاد تسوية سلمية، وإيجاد تدابير لمعالجة الممارسات التمييزية القائمة على أساس العرق والدين واللغة:

(ج) وبالنظر الى عدم تحديد مفهوم التشرد في كولومبيا، ركز التقرير عن ذلك البلد على ضرورة وضع تعريف للمشردين داخلياً يكون أكثر وضوحاً ويمكن استخدامه من قبل السلطات والمنظمات غير الحكومية، ومواصلة العمل "لنزع الطابع السياسي" عن مسألة التشرد، وتعزيز حماية الحق في الأرض والملكية، ومراعاة القانون الإنساني على نحو أشد صرامة، لا سيما أحكامه التي تحظر التشرد وتحمي الحق في الحياة وحرمة الجسد، والتعاون على نحو أوثق بين السلطات والمنظمات غير الحكومية في تقديم المساعدة والحماية للمشردين؛

(د) أما التقرير عن بوروندي فوجه الانتباه الى الفرق الشديد في المعاملة التي يتلقاها اللاجئون والمشردون داخلياً، ودعا الى تقديم خدمات محددة الى المشردين داخلياً في المناطق التي تمت زيارتها، لا سيما توفير ألواح البلاستيك والأدوية والمعرفة الفنية بتنظيم المخيم، والمزيد من الأنشطة التثقيفية المتعلقة بحقوق الإنسان والسلم، وزيادة التنسيق بين العمليات الدولية المتعلقة بالجوانب الإنسانية والسياسية وحقوق الإنسان في ذلك البلد، وكذلك مواصلة تطوير نهج إقليمية شاملة. واقترحت أيضاً الوكالات المعنية بالجوانب الإنسانية وحقوق الإنسان أن يكون للممثل مندوباً في البلد للدفاع عن قضية المشردين؛

(هـ) شددت المناقشات مع السلطات الرواندية على أهمية ضمان سلامة وأمن المدنيين في المخيمات وسلامة أولئك الذين يريدون العودة الى وطنهم وذلك لا في أثناء هذه العودة فحسب بل بعدها أيضاً. أما سياسة الحكومة في إزالة المخيمات، لا لتطبيع الظروف في البلاد فحسب بل أيضاً لكشف العناصر المجرمة التي تختبئ فيها، فقد جعلت إجراء حوار بناء مع سكانها مسألة عاجلة بصفة خاصة. والتعاون الوثيق بين الحكومة والأمم المتحدة، لا سيما بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في رواندا والموظفون الميدانيون العاملون في مجال حقوق الإنسان، مطلوب بشدة لضمان توفير الحماية والمساعدة الكافيتين للمشردين داخلياً. وأكدت المناقشات كذلك أهمية مراعاة حقوق الإنسان والمعايير الإنسانية كأسس للتعاون بين الحكومة والمجتمع الدولي.

٤٣- ووفقاً لطلب اللجنة الى الممثل أن يولي اهتماماً خاصاً باحتياجات المرأة والطفل الى الحماية والمساعدة، وضع توصيات تتعلق بحاجاتهم المحددة موجهة الى الحكومات والمجتمع الدولي عموماً. وحثت الحكومات على التصديق على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل. ودعا أيضاً الى الرصد النشط من قبل هيئات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية للامتثال لأحكام هذين الصكين. ويرد موجز توصيات الممثل فيما يلي:

(أ) في الأماكن التي توجد فيها وكالات دولية ومنظمات غير حكومية، ينبغي بذل كل جهد لرصد حالة المرأة، وتوثيق الانتهاكات ضدها، والتدخل لدى السلطات المعنية دفاعاً عنها. واقترح أيضاً اتخاذ خطوات عملية لزيادة حماية الأمن البدني لهن ومنع تعرضهن للمزيد من العنف. وبالإضافة إلى ذلك، أوصي بتوفير خدمات المشورة، مثل تلك التي تم توفيرها في يوغوسلافيا السابقة حيث عانت النساء من العنف الجنسي؛

(ب) وتعتبر المبادئ التوجيهية لحماية اللاجئين والمبادئ التوجيهية لحماية الأطفال اللاجئين التي وضعتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ذات صلة خاصة بحاجات الفئات الضعيفة إلى الحماية. وينبغي توزيع هذه المبادئ التوجيهية على نطاق واسع في أوساط الوكالات العاملة في الميدان في صفوف

المشردات والأطفال المشردين، كما ينبغي بذل الجهود لتنفيذ أحكام هذه المبادئ التوجيهية. وتبين المبادئ التوجيهية لحماية اللاجئين المشاكل المحددة التي تواجه النساء في مجال الحماية كما تحدد خطوات عملية لزيادة الأمن البدني والقانوني لهن. كما تقيم صلة بين المساعدة والحماية وتبين كيف يمكن أن يؤثر تصميم المخيمات وطريقة حصول النساء على الحطب تأثيرا مباشرا على الحماية. وتصف المبادئ التوجيهية أيضا خطوات محددة يمكن اتخاذها لتعزيز الأمن البدني:

(ج) وينبغي تحسين تمثيل المشردات في إدارة المخيمات وفي عملية صنع القرار لأن استبعادهن منهنما يمكن أن يؤثر تأثيرا جديا على رفاههن. ومن المعروف جيدا على سبيل المثال أن نظم توزيع الغذاء والإمدادات التي تقام دون التشاور مع النساء أو دون إشراكهن فيها يمكن أن يؤدي إلى حصولهن وأطفالهن على أقل مما ينبغي أو يمكن أن يضطرهن إلى اللجوء إلى الجنس لتأمين الغذاء والإمدادات. وينبغي للتوزيع المنصف للغذاء والإمدادات أن يكون هدفا ذا أولوية للوكالات العاملة في أوساط المشردين.

(د) وقد تكرر الإعراب عن قلق خاص إزاء حالة الأرامل وربات البيوت في صفوف المشردين داخليا. ولوحظت الآثار المنفردة عندما شاركت جماعات النساء المحلية في العمل مع المشردات داخليا. وبالنظر إلى أن المشردات كثيرا ما يعجزن عن الاعتماد على الذات اقتصاديا فإنهن بحاجة إلى تدريب خاص وبرامج مدرة للدخل. أما صندوق الأمم المتحدة الإنمائي من أجل النهوض بالمرأة فقد وجد أنه حتى في حالات النزاع، حيث لا تتوفر الشروط للبرامج الإنمائية التقليدية، يمكن تنظيم أنشطة مدرة للدخل وتوفير التدريب للمشردات^(١٤). وينبغي لوكالات التنمية ومؤسسات التمويل الدولية أن تشارك مشاركة أوسع في تقديم الدعم للمشاريع المدرة للدخل وذلك بغية تمكين أعداد أكبر من المشردات، لا سيما ربات البيوت منهن، على الانتقال من الاعتماد على الغير إلى الاعتماد على الذات:

(هـ) كما أن الفرق في المعاملة القانونية بين النساء والرجال وغياب التدابير التي تضمن المعاملة المنصفة لهن يشكلان مسألة ينبغي تناولها لتمكين النساء، لا سيما ربات البيوت المشردات، من الاعتماد على الذات. وفي بعض البلدان، توجد حاجة إلى تدابير قانونية لتحسين وضع المرأة في مجالي حقوق الملكية وحقوق الإرث:

(و) ومن المهم بصفة خاصة في حالة الأطفال أن تولي الوكالات الإنسانية اهتماما عاجلا لمساعدة الأطفال الذين ليسوا برفقة أهلهم في اقتناء أثر أفراد أسرهم وضم هؤلاء الأطفال إليهم. ففي بوروندي، تدير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بالاشتراك مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة، برنامجا ليجاد أسر مربية للأطفال الذين ليسوا برفقة أهلهم. وهذه المبادرات بحاجة إلى مزيد من الدراسة الدقيقة بهدف إيجاد حلول إضافية للنساء والأطفال.

٤٤- واقترح أيضا الاضطلاع بمشاريع محددة في بلدان مختلفة في إطار برنامج خدمات المشورة وذلك وفقا لقرار لجنة حقوق الإنسان ٦٩/١٩٩٤. وعلى سبيل المثال، اقترحت في التقريرين المقدمين عن كولومبيا (Add.1، الفقرة ١٣٠) وبوروندي (Add.2، الفقرة ١٠٨)، مشاريع تعليمية في مجال حقوق الإنسان للسلطات المدنية والعسكرية ولتقدير الحاجات في مجال حقوق الإنسان.

٤٥- أما تعزيز قدرات الحكومات على معالجة مشكلة التشرد الداخلي فيمكن أن تثبت أنها خطوة هامة في اتجاه إيجاد حلول في حالات معينة. ولوحظ أنه يرجح وجود فرص أفضل للاستجابة للمشكلة على نحو منسق حيثما قامت قنوات محلية أو وطنية للاتصال بين الوكالات الحكومية، أو قنوات فعالة بين الحكومة والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية. ففي سرى لانكا وكولومبيا مثلاً، توجد مثل قنوات الاتصال هذه، غير أنها بحاجة إلى تعزيز. ومن المهم أن تبدأ وكالات الأمم المتحدة الإنمائية والوثوية بالتركيز على مساعدة الحكومات في تطوير هذه القدرات.

باء - أثر الزيارات ومتابعتها

٤٦- ليست أهمية الزيارات الميدانية بحاجة إلى مزيد من التأكيد. فمما يبعث على الأمل فعلاً أن الحكومات كانت تستجيب تماماً للزيارات الموقعية وترحب بوجه عام بالتقارير المقدمة عن تلك الزيارات بوصفها مساهمات بناءة في فهم الأزمة في بلدانها وتيسير إيجاد نهج تعاوني مناسب. ومجرد الاضطلاع ببعثة لا يسترعي اهتمام الحكومات فحسب بل أيضاً اهتمام عناصر أخرى في المجتمع ويشير مناقشة تحفز على اتخاذ المبادرات الداخلية التي ترمي إلى معالجة المشكلة. واستخلصت الدراسة الاستقصائية التي اضطلع بها مجلس النرويجي للاجئين (انظر الفقرة ٦) أن بعثات الممثل ترفع مستوى الوعي المحلي بالمشكلة وتساعد في التشجيع على إيجاد حلول من قبل السلطات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والوكالات الوثوية. ووجد العاملون الميدانيون أن الحوار بين السلطات والممثل كان بمثابة "مفتاح للأبواب": فقد أظهرت تعاوناً دولياً حقيقياً في توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً وشجعت السلطات على النظر إلى المشكلة بجدية أكبر وساعدت المنظمات في نهاية المطاف في زيادة فعاليتها. ووفقاً للمنظمات غير الحكومية في كل من سرى لانكا وكولومبيا، فإن بعثات الممثل إلى ذينك البلدين رفع مستوى المناقشة المحلية وشجع المنظمات غير الحكومية على مواصلة التعاون فيما بينها ومع الأمم المتحدة والجهات المانحة، كما أوحى بمبادرات ومشاريع إقليمية.

٤٧- ويبرز بصفة خاصة في هذا الصدد كون البعثات تتيح فرصاً لمناقشة مسائل محددة مع الحكومات والمنظمات الدولية، وللتوصل إلى اتفاقات يمكن أن تؤدي إلى تحسين فعلي في الحالة. ففي أثناء بعثة الممثل إلى سرى لانكا، مثلاً، أكدت الحكومة من جديد التزامها بتوفير المساعدة الغذائية والتعليم الابتدائي لجميع المشردين بغض النظر عن أصلهم العرقي. وشددت حكومة كولومبيا على تحسين حالة حقوق الإنسان وتعزيز تعاونها مع المنظمات غير الحكومية. ومع أن حكومة رواندا كانت حازمة في سياسة إغلاق مخيمات المشردين داخلياً إلا أنها تعهدت على مطمئن بعدم استخدام القوة أو غيرها من أشكال القسر وبالتعاون مع الأمم المتحدة في هذا المجال.

٤٨- غير أنه لا يوجد أي إجراء راسخ أو أية آلية راسخة لرصد حالات المشردين في البلاد التي تمت زيارتها ولضمان تنفيذ النقاط التي يتم الاتفاق عليها؛ كما لا توجد موارد لمتابعة عمل البعثات. ولا تزال هناك حاجة للقيام بالكثير من العمل من حيث توفير الموارد لأنشطة المتابعة والتنسيق مع الوكالات العاملة في الميدان كي تقدم معلومات متتابعة ذات صلة من مناطق عملياتها. وأكدت لجنة حقوق الإنسان أهمية أنشطة المتابعة في قرارها ٦٨/١٩٩٤، وأعلنت وكالات الأمم المتحدة التزامها بالتعاون مع الممثل في هذا المجال. وطلب مدير البرنامج الإنمائي مؤخراً، على سبيل المثال، من الممثلين المقيمين/المنسقين المقيمين في الميدان توفير المعلومات للممثل عن حالة التشرد في بلدان إقامتهم ومدى تطبيق الاقتراحات المتعلقة

بتحسين تقديم المساعدة والحماية للمشردين داخلياً في الأقطار التي يزورها. وهذا يمثل نموذجاً يمكن أن تحتذي به وكالات أخرى. وكذلك يمكن لفرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالأشخاص المشردين داخلياً والتي ترأسها ادارة الشؤون الانسانية أن تقوم بدور في رصد ما إذا كان يتم تحسين حالة الأشخاص المشردين داخلياً في بلدان محددة وإبقاء الممثل على علم بالحالة داخل هذه البلدان. ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن تقوم بمثل ذلك^(١٥).

٤٩- أما المبادرات التي أُضطلع بها فعلاً فتشير رغم محدوديتها الكبيرة الى ما يمكن القيام به. وتتعلق هذه المبادرات باتصالات متابعة في ثلاثة بلدان من البلدان التي زارها الممثل وهي كولومبيا وسري لانكا والسودان. والى جانب المعلومات التي ترد من حكومات هذه البلدان استجابة لطلبات محددة من الممثل، فإن تقارير المقررين الخاصين عن البلدان التي زارها الممثل في السابق تتضمن معلومات منصلة عن الأشخاص المشردين داخلياً تتصل بأغراض الولاية في المتابعة. ومن هذه البلدان السودان ويوغوسلافيا السابقة.

٥٠- وفيما يتعلق بكولومبيا، وجه الممثل نداءً عاجلاً الى حكومتها في ٢٢ آب/أغسطس ١٩٩٤ لحماية عدد من الأسر من التشرّد الداخلي الوشيك في ولاية سانتاندير، ولكن نظراً لعدم ورود أي ردّ من الحكومة لا يمكن إضافة شيء إلى ما ذكر هنا بايجاز عن تلك الحالة.

سري لانكا

٥١- في ٢٩ آب/أغسطس ١٩٩٤، وجه الممثل رسالة الى حكومة سري لانكا يطلب فيها معلومات عن التطورات في حالة المشردين داخلياً منذ زيارته الى هناك في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢ (انظر E/CN.4/1994/44/Add.1). وفي رسالة مؤرخة ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، ابلغت الحكومة الممثل بالمبادرات الأخيرة التي اتخذتها السلطات بصدد حالة المشردين. وتظهر مراسلات المتابعة مع حكومة سري لانكا استعداد الحكومة لا لتبادل المعلومات مع الممثل فحسب بل أيضاً للاضطلاع بتدابير ترمي الى تحسين حالة المشردين داخلياً.

٥٢- وبالإضافة الى ذلك، وردت تقارير متابعة مفصلة أيضاً من المنسق المقيم ومن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن الخطوات التي اتخذت منذ زيارة الممثل الى سري لانكا.

٥٣- واتضح خلال زيارة سري لانكا في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢، أن استمرار التشرّد كان حتمياً في غياب السلام، ونتيجة لذلك توجد حاجة عاجلة الى استمرار تقديم المساعدة الغذائية من الحكومة، ويتعين تحسين نوعية المأوى والمرافق الصحية وادراج المشاريع المدرة للدخل في رأس جدول الأعمال وذلك بغية تكميل المساعدة المقدمة من الحكومة. وأبلغت الحكومة عن استمرارها في تزويد المشردين بالمساعدة الغذائية، بل في تقديمها أيضاً إلى من يعودون طوعاً الى أماكنهم الأصلية لفترة ستة اشهر، كما ذكرت الحكومة أنها اتخذت اجراءات ترمي الى تحسين نوعية المأوى والمرافق الصحية للمشردين والى زيادة المنح المقدمة لإعمار المساكن. ووفقاً لما ذكره مسؤولو الأمم المتحدة، فإنه يوجد قيد النظر في مقاطعة ترينكومالي مشروع ريادي لمنح علاوات نقدية للأشخاص المشردين عوضاً عن المون الغذائية. ووفقاً لما ذكره هؤلاء أيضاً، فإن الموارد المتاحة من مصادر مختلفة لمساعدة المشردين داخلياً لم تزد فعلياً منذ الزيارة وأن المشاريع المدرة للدخل بقيت محدودة رغم إدراجها في أعلى جدول سياسات الحكومة.

٥٤- وتضمن التقرير الأولي عن الزيارة توصية بتكثيف الجهود الرامية الى تحديد هوية آلاف الأشخاص الذين اختفوا في السنوات العشر الماضية في أثناء النزاع العرقي والسياسي المسلح، سيما وأن جوانب أمن الأسرة قد تعتمد على وضع الأشخاص المفقودين. وفي مراسلات المتابعة، ذكرت الحكومة أنها سنت قانوناً خاصاً في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ يزيل الصعوبات القائمة حالياً في مجالات الإرث والزواج لأسر الأشخاص المفقودين والذين يفترض أنهم قد توفوا. وذكرت الحكومة أيضاً أنها عينت ثلاث لجان رئاسية كل واحدة منها مسؤولة عن منطقة في البلاد للاستفسار عن الأشخاص الذين نقلوا قسراً أو اختفوا منذ ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨.

٥٥- وأوصى التقرير الأولي أيضاً بجزر الجماعات المسلحة عن الظهور في مراكز الرعاية التي يأوي إليها المشردون داخلياً وبوجود بذل الجهود بوجه عام لتقليل العمليات العسكرية والأمنية الى الحد الأدنى في هذه المراكز وحولها. وأعربت الحكومة في رسالة المتابعة عن موافقتها على هذه التوصية وذكرت أنه "قد اتخذت خطوات مفيدة لتجنب [إحداث] صعوبات للأشخاص المشردين عند الاضطلاع بعمليات أمنية في هذه المناطق". وذكر مسؤولو الأمم المتحدة في هذا البلد أن الحالة الأمنية قد تحسنت بوجه عام، لا سيما في المقاطعة الشرقية حيث انخفضت نسبة العمليات الأمنية في مراكز الرعاية وبالقرب منها.

٥٦- ومن المسائل الرئيسية التي بحثت في أثناء البعثة وفي التقرير المقدم في أعقابها مسألة عودة المشردين داخلياً الى منازلهم ومناطقهم الأم. وبما أن هذه العودة لا تكون دائماً طوعية، قدمت توصيات محددة لضمان ألا يكون توطيئهم قسرياً. وأصرت الحكومة في ردها أن جميع حالات التوطين، بما في ذلك النقل المؤقت، هي عمليات طوعية، كما أبلغ مسؤولو الأمم المتحدة أيضاً بأنه لم ترد مؤخراً أية تقارير عن القسر في عملية التوطين. غير أنهم ذكروا أيضاً استمرار عدم وجود إجراء رسمي يسجل المشردون بموجبه استعدادهم للتوطين، وعدم المراعاة الدائمة للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتوطين. وعندما تولى الوزير الجديد للموائى والشحن وإعادة التأهيل والإعمار منصبه في منتصف عام ١٩٩٤، أعلن انه يود أن يحل مشكلة التشرّد الداخلي خلال سنة واحدة وانه يود أن تختفي المراكز وأن يعاد توطين المشردين داخلياً بحيث يعيشون حياة منتجة. ويذكر أن وزارته تقوم حالياً بوضع الصيغة النهائية لتحليل للحالة، وبوضع خطة عمل سوف تبحث مع جميع الجهات التي يحتمل أن تقوم بدور في ذلك، ومنها وكالات الأمم المتحدة الموجودة في البلاد. وقد تسارعت عملية إعادة التوطين في هذه الأثناء في المناطق التي تحسنت الحالة الأمنية فيها مثل المنطقة الشرقية ولكنها تباطأت في مناطق المواجهة. أما بالنسبة إلى الجماعات غير القادرة على العودة فقد ذكرت الحكومة أنها تبحث إمكانية وضع برنامج "لايجاد أماكن مؤقتة لهم". وذكر مسؤولون من الأمم المتحدة أن المشاكل التي تواجه الجماعات غير القادرة على العودة إلى مواطنها (وهي بصورة رئيسية من المسلمين المشردين من الشمال وأولئك المشردين من المناطق التي تشكل حالياً قواعد للجيش في الشمال) لا تزال بدون حل بسبب الاحتكاكات المتوقعة بالسكان المحليين في مناطق الإقامة المؤقتة، ولا اعتبارات مثل توفر الأرض، والتوازن العرقي.

٥٧- وفي المجال القانوني، حث التقرير الأولي الحكومة على التوقيع والتصديق على البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، وعلى النظر أيضاً في التوقيع والتصديق على صكوك حقوق الإنسان الأخرى التي ليست طرفاً فيها بعد، والمعالجة القانونية لأية ممارسات تمييزية قائمة على أساس العرق والدين واللغة، والرجوع عن أية اتجاهات في السياسة العامة قد تسيء إلى الأقليات. ووقعت الحكومة على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وأبلغت

عن عزمها على دراسة إمكانية الانضمام إلى صكوك حقوق الإنسان التي ليست طرفاً فيها بعد، وعلى إنشاء لجنة وطنية لحقوق الإنسان لتعزيز حقوق الإنسان للأقليات والفئات المحرومة.

٥٨- وشجع التقرير الأولي رابطات المحامين على زيادة نشاطها في الدفاع عن المشردين داخلياً، وحث المنظمات غير الحكومية الإنسانية إلى إقامة وجود لها في المناطق التي تكون فيها مشاركة المنظمات غير الحكومية محدودة. وذكر أن إحدى المنظمات غير الحكومية تعتزم عزمها إقامة فصول للتوعية القانونية وذلك من خلال إقامة ١٣ مركزاً إقليمياً تستخدم فيها خدمات الموظفين شبه القانونيين، بينما تتولى منظمة أخرى قضايا تقدم إليها من المشردين.

٥٩- ويجدر بالذكر بصفة خاصة أن الحكومة قالت في رد المتابعة الذي قدمته أنها، "تمشيا مع التزامها الثابت بإعادة السلم إلى البلاد الذي يعتبر الحل الدائم لمشكلة التشرد الداخلي، على حد تعبير الممثل"، أوصت بعقد الجولة الثانية من المحادثات مع نمور تحرير تاميل في ٢ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥. وذكرت أيضاً "أن من نقاط التلاقي التي تم التوصل إليها في المحادثات ضرورة إبقاء مراعاة وقف الأعمال العدائية في المقام الأول". وإذ أكدت الحكومة من جديد موقفها الأصلي بأن المشكلة تعتبر مشكلة داخلية لا تتطلب تدخلاً خارجياً، ذكرت أن الخطوات التي اتخذتها التخفيف من حدة حالة حقوق الإنسان وللتوصل إلى حل سياسي لمشاكل المقاطعتين الشمالية والشرقية يكمن فيه حل مشكلة اللجوء الداخلي تُثبت الموقف الإيجابي لها إزاء بلوغ هذه الأهداف بمحض إرادتها.

٦٠- ودعا تقرير البعثة أيضاً نمور تحرير التاميل إلى الامتثال لمبادئ القانون الإنساني، ووقف المزيد من عمليات طرد المسلمين أو غيرهم من الجماعات العرقية الأخرى، والسماح بحرية خروج التاميل من المناطق التي يسيطر عليها النمور. وأبلغت مصادر الأمم المتحدة عن عدم حدوث عمليات طرد جديدة في عام ١٩٩٤. ويواصل نمور تحرير التاميل التحكم الشديد بمغادرة المدنيين رغم سماحهم لعدد من الناس بالمغادرة من أيار/مايو ١٩٩٤. ويبدو أيضاً أن النمور يبذلون مزيداً من الجهد لممارسة سيطرة أكبر على المنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بأنشطة هذه المنظمات وتحركاتها.

٦١- وقدم أيضاً عدد من المقترحات المحددة بشأن دور المجتمع الدولي في البلاد. والجدير بالثناء أن مراكز الاغاثة المفتوحة في الشمال التي تديرها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين خدمة للمشردين داخلياً والعائدين تواصل عملها، وأن المفوضية قد عادت إلى مركزها في مادو الذي كانت قد أخلته في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣ بسبب انعدام الأمن. ووفقاً لمسؤولي الأمم المتحدة لا يزال التقدم المحرز في وضع برامج تشمل الجزيرة بأسرها بطيئاً، مع أن العمل جارٍ لتخفيف التكامل بين المشاريع في الشمال والشرق. وفي سبيل هذا الهدف، يجري العمل لتشكيل وحدة إعلامية صغيرة سوف تديرها لجنة توجيهية مؤلفة من ممثلين عن وكالات الأمم المتحدة والحكومة والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية. ورأت الحكومة في ردها أن التنسيق الأفضل بين المساعدات المقدمة من الجهات المانحة يمكن أن يتم من خلال إحدى منظمات الأمم المتحدة. وذكر مسؤولو الأمم المتحدة أن مجتمع المانحين مهتم بالتخفيف من آثار النزاع على السكان المدنيين، لا سيما في الشمال والشرق، وأن الأموال المخصصة لذلك الغرض توجه في الغالب من خلال مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو من خلال المنظمات غير الحكومية. ورغم صعوبة رصد المشاريع في المناطق "غير الواضحة"، تخطط بعض الجهات المانحة للقيام بدور أنشط في هذه المناطق.

وهناك مجال لوضع المشاريع الصغيرة واتخاذ المبادرات لدعم الاقتصاد والمجتمع المدني في الشمال والشرق، مما يحافظ على الظروف التي تساعد في تعزيز العملية السلمية.

السودان

٦٢- نظراً إلى أن ممثل الأمين العام كان قد زار السودان في المرحلة الأولى من ولايته في عام ١٩٩٢ (E/CN.4/1993/35، المرفق، الفقرات ٢٠٢-٢٢٥) وجه رسالة إلى حكومة السودان مؤرخة ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، للاستفسار عن عدد من الأمور التي توصل إلى تفاهم بشأنها مع السلطات في أثناء زيارته.

٦٣- وجاء رد الحكومة، إيجابياً في رسالة مؤرخة ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤، فأشارت إلى أن القضايا المطروحة تُعتبر هماً إنسانياً لشعب السودان، ولذلك فهي ذات أهمية كبيرة لدى الحكومة ومصدر قلق لها. واعترفت الرسالة بضرورة وجود متابعة دقيقة للاقتراحات الرئيسية الواردة في تقرير ممثل الأمين العام، وبأنها ستقدم إلى السلطات المختصة لإتخاذ إجراءات بشأنها. وبعد الإشارة إلى أن "جميع" المقترحات الواردة في التقرير "مطبقة"، أكدت الحكومة من جديد التزامها بتطبيق المقترحات الواردة في التقرير بالتعاون مع المجتمع الدولي.

٦٤- أعرب ممثل الأمين العام، في تقريره عن البعثة إلى السودان، عن تقديره للخدمات التي ذكر له أنها تقدم إلى المشردين في المخيمات التي زارها في مجالات رعاية الأمومة، ورعاية الأطفال الرضع، والتحصين، وبرامج تغذية صغار الأطفال، والرعاية الطبية العامة، والتعليم، وتوزيع الأغذية، إلا أنه أشار في الوقت ذاته إلى أن موقع المشردين خارج المدينة مباشرة، حيث لا يشكلون جزءاً من المجتمع الحضري ولا يعيشون في بيئتهم الطبيعية، يعتبر بحد ذاته مهيناً لهم، كما أشار إلى أن الأحوال المادية للمشردين كما تتجلى في مساكنهم البائسة لا تعوضهم بشكل كاف عن ترحيلهم من المدينة. وبناءً على ذلك، أوصى ممثل الأمين العام بأنه ينبغي منح المشردين في المخيمات فرصة الاختيار بين العودة إلى مناطقهم الأصلية أو التوجه إلى مستوطنات تكون الأقرب إلى بيئتهم الطبيعية، ومنحهم الحماية والمساعدة اللازمين لمواصلة الحياة الريفية الطبيعية المعتمدة على ذاتها. وأما الذين يختارون البديل الثاني وهو عدم العودة فينبغي مساعدتهم على التنقل بحرية إلى أي منطقة من مناطق البلد، بما فيها المراكز الحضرية، ومنحهم المساعدة اللازمة لاندماجهم كمواطنين عاديين. أما البديل الثالث المتعلق بالذين يختارون البقاء في المخيمات فيقتراح فيه عدم الاكتفاء بمنحهم ذلك النوع من الخدمات الذي وصف لممثل الأمين العام، بل ينبغي مساعدتهم كذلك بالمواد لبناء مساكن مريحة وصحية بدرجة أكبر مما يساهم في تعويضهم عن عزلتهم عن الظروف الحضرية.

٦٥- وأبلغت الحكومة، في رسالة المتابعة التي بعثتها، أنها تشجع الناس في المخيمات على العودة إلى ديارهم والاستقرار من جديد في مدنهم وقراهم الأصلية. وأشارت إلى أن العديد منهم قد عادوا بالفعل إلى ديارهم أو وطنوا في مناطق زراعية بديلة يمكنهم فيها أن يعتمدوا على أنفسهم. وأكدت الحكومة من جديد أيضاً التزامها بتحسين وضع المشردين داخلياً المقيمين في المخيمات وأعربت عن ترحيبها بمساهمة أي منظمة مستعدة لتقديم المعونة وفقاً لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة وللمبادئ التوجيهية التي وضعتها الحكومة.

٦٦- وتضمن التقرير عن البعثة إلى السودان عدة توصيات أخرى تتعلق بتوصيل امدادات الإغاثة إلى أببي، وهي إحدى المناطق التي زارها ممثل الأمين العام، وأشار إلى أن عدداً من الوكالات الحكومية وغير

الحكومية التي شاركت في الزيارة الى أبيي، اجتمعت بعد ذلك وتعدت بزيادة ما تقدمه من الخدمات الى المنطقة، بما في ذلك المزيد من المعدات الزراعية، والامدادات الطبية، والأغذية وغيرها من مواد. وطلبت مؤسسة السلم والتنمية، وهي مؤسسة حكومية، التعاون الدولي في إنشاء طريق يعمل في جميع الأحوال الجوية لربط أبيي بمدينة موغلاذ شمالاً لإنهاء عزلة المنطقة أثناء موسم الأمطار والمحافظة على استمرار تدفق الإمدادات الى السكان المحليين. كما أطلقت المؤسسة نداءً يدعو الى تقديم دعم دولي لتنفيذ مشاريع شتى تتصدى لاحتياجات المشردين، وخاصة في مجال الاسكان. وتم التوصل الى تفاهم أولي مع المؤسسة بشأن امكانية عقد مؤتمر دولي يعنى بالمشردين في السودان ينظم على النحو الواجب بالتعاون مع الأمم المتحدة ووكالات أخرى من وكالات المجتمع الدولي، وذلك رهناً بإجراء مزيد من المشاورات مع الدوائر المختصة والتوصل الى اتفاقات معها.

٦٧- واتصل ممثل الأمين العام، بعد انتهاء الزيارة، بإدارة الشؤون الانسانية بخصوص انشاء طريق يصلح لجميع الأحوال الجوية ويربط أبيي بمدينة موغلاذ، واقترح عقد مؤتمر دولي يعنى بالمشردين داخلياً في السودان. وأبدى مسؤولو إدارة الشؤون الانسانية اهتماماً بالاقترحين، غير أنهم جعلوا اتخاذ أي إجراء في هذا الصدد رهناً بنتائج المفاوضات التي كانت جارية مع الحكومة السودانية بشأن شواغل إنسانية.

٦٨- وبالإضافة الى التزامها العام بـ"تشجيع وتحسين وضع المشردين في السودان"، رحبت الحكومة، في رسالة المتابعة، باهتمام إدارة الشؤون الانسانية الاولي بالهياكل الأساسية لتوصيل المساعدة الانسانية وبالمؤتمر الدولي المعني بالمشردين داخليا المقترح عقده في السودان.

٦٩- وتظهر المراسلات مع حكومة السودان، مثلها مثل المراسلات مع سري لانكا، امكانية إقامة علاقة تعاون بين ممثل الأمين العام والحكومات المعنية لبلوغ الهدف المشترك وهو تعزيز المساعدة والحماية والتنمية المستدامة للمشردين داخليا.

٧٠- غير أن آخر تقرير قدمه المقرر الخاص عن حالة حقوق الانسان في السودان الى الجمعية العامة (A/49/539) يبرز استمرار خطورة وضع المشردين داخليا في السودان. ويعرب التقرير عن قلق المقرر الخاص البالغ إزاء قيام الحكومة بقصف جوي عشوائي لأهداف مدنية في جنوب السودان، وبخاصة قصف أماكن التجمع الكثيف للمشردين داخليا. ويصف التقرير تدهور الوضع الصحي والغذائي في بعض المخيمات، مثلاً في واو، وجوبا، وبور، وتوريت، وأبيي، وميرام، بسبب وصولها رفض الحكومة السماح بدخول قوافل الإغاثة الدولية الى هذه المناطق وكذلك بسبب نهب هذه القوافل على يد مختلف أجنحة الجيش الشعبي لتحرير السودان. ويوجه التقرير الانتباه بشكل خاص الى الأطفال المضرورين بالحرب في الجنوب والبالغ عددهم ٨٠٠ ٠٠٠ طفل، بينهم القصر غير المصحوبين وأولئك الذين تجندهم جبراً جميع الأطراف في النزاع. ويعرب التقرير عن الجزع بشأن التقارير المتعلقة بإجبار المشردين على العودة الى المناطق الخاضعة لسيطرة الجيش الشعبي لتحرير السودان أو الواقعة خارج الخرطوم. غير أن المقرر الخاص أعرب عن اقتناعه بأن الجنوبيين وكذلك النوبيين في الشمال مستعدون للعودة الى ديارهم سرعان ما تسمح لهم الظروف السياسية والأمنية الضرورية بذلك. ودعا المقرر الخاص الحكومة الى "الكف فوراً عن القصف الجوي المتعمد والعشوائي للأهداف المدنية"، "وإفساح المجال أمام المنظمات الانسانية ومنظمات حقوق الانسان الاقليمية والدولية للوصول بحرية الى جميع أرجاء البلد ولا سيما جبال النوبة ومدن جنوب السودان". وحث المقرر الخاص أيضاً المجتمع الدولي على "معالجة التدخل المستمر من قبل جميع الأطراف في توزيع المعونة

والإغاثة الانسانية التي تؤثر بشكل مباشر وفوري على السكان المدنيين في مناطق الحرب". ودعا تحديداً الحكومة وغيرها من أطراف النزاع المسلح في وسط السودان وجنوبه على التوصل الى اتفاق لوقف إطلاق النار، وعلى تكثيف جهودها من أجل التوصل الى حل سلمي، وعلى معالجة مشكلة التشرد وخلق الظروف الملائمة لعودة المشردين واللاجئين الى ديارهم.

٧١- ومع أن الحكومة اعترضت على النتائج المحددة التي توصل اليها المقرر الخاص، إلا أنه لا يوجد أي شك في أن حالة المشردين داخليا لا تزال خطيرة بشكل عام، ولا سيما في منطقة الحرب.

يوغوسلافيا السابقة

٧٢- وجّه ممثل الأمين العام في التقرير الذي قدمه إثر بعثته المشتركة مع المقرر الخاص إلى يوغوسلافيا السابقة في عام ١٩٩٢، الانتباه إلى ممارسات "التطهير العرقي" التي أسفرت عن تشريد داخلي وخارجي ضخم. كما وصف التفاوت القائم بين معاملة السلطات الصربية للمشردين الصرب ومعاملتهم للمشردين غير الصرب. وقد ازداد الوضع سوءاً من ذلك الوقت. ووفقاً للمقرر الخاص، جرى أكبر تشريد للأشخاص في أوروبا على الإطلاق في البوسنة والهرسك، وذلك في المناطق الواقعة تحت سيطرة سلطات الأمر الواقع الصربية البوسنية.

٧٣- ويذكر المقرر الخاص في تقريره المؤرخ ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ (A/49/641-S/1994/1252)، أن نطاق تشريد الأهالي من غير الصرب من المنطقة التي تسيطر عليها قوات صرب البوسنة، زاد زيادة كبيرة منذ منتصف تموز/يوليه ١٩٩٤، إثر حملات الارهاب وانتهاكات حقوق الإنسان الأساسية. وشهدت الأشهر الأخيرة موجة رئيسية من المشردين من منطقة بيلينا إلى توزلا. كما كان هناك تشريد من مناطق مثل روغاتيتشا إلى سراييفو ومن بولانسكي موست إلى توربه. وبالإجمال، نزح في الفترة من منتصف تموز/يوليه إلى ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ ما لا يقل عن ٧٠٠٠ نسمة تقريباً. وبالإضافة إلى ذلك، شرد في الفترة من منتصف حزيران/يونيه إلى منتصف أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، نحو ٧٠٠ ٤ نسمة من منطقتي بيلينا ويانيا إلى المنطقة التي تسيطر عليها الحكومة. وتعتبر الموجة الحالية من المشردين قسراً أو بدافع الخوف أكبر موجة تشرد منذ صيف عام ١٩٩٢. وقد تعرض المسلمون، والكروات والروما البوسنيون جميعهم للقتل، والعنف، بما فيه الاغتصاب، ونهب الممتلكات، وفقدان العمل. كما حرّموا من الحصول على الخدمات التربوية والطبية.

٧٤- وتدعو حالة الصرب البوسنيين في تزينتشا كذلك إلى القلق. فبالرغم من عدم وجود دليل على أي شكل من أشكال حملات الارهاب المنتظمة، هناك احساس قوي بحدوث مضايقات وتمييز. وقد شهدت الشهور الأخيرة تشريد أعداد كبيرة من النساء والأطفال والذكور الذين ليسوا في سن الخدمة العسكرية من صرب البوسنة وذلك من تزينتشا إلى أماكن أخرى مثل إيدزا في سراييفو. ونتيجة لذلك، انخفض عدد سكان تزانيتشا من الصرب البوسنيين من ٨٠٠٠ إلى ٥٠٠٠ بحلول تموز/يوليه ١٩٩٤. كما أدت الاشتباكات في جيب بيهاتش إلى موجات من المشردين داخليا منذ نهاية صيف ١٩٩٤.

٧٥- وفيما يتعلق بكرواتيا ذكر المقرر الخاص عن يوغوسلافيا السابقة أن مجموع المشردين الكروات وسواهم من المشردين غير الصرب في كرواتيا بلغ ١٩٧٠٠٠ في ٢٢ تموز/يوليه ١٩٩٤ وفدوا من مناطق تقع تحت سيطرة ما يدعى "جمهورية كرايينا الصربية". وفي المناطق المشمولة بحماية الأمم المتحدة كان

حوالي ١١٠ ٠٠٠ شخص، بما فيهم المشردون، يتلقون المساعدة من المجتمع الدولي في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤. وكانت غالبية السكان المنحدرين من أصل عرقي صربي. وكان ستون بالمائة من السكان المشردين في المناطق المشمولة بحماية الأمم المتحدة من النساء، وبلغ عدد الأطفال ٤٣ ٠٠٠ تقريباً.

٧٦- وأدى الطريق المسدود الذي بلغته جهود صنع السلام إلى إطالة الوضع الذي تقع فيه انتهاكات لحقوق الإنسان الأساسية. ونظراً لاستمرار النزاع، يصعب التحقق في الوقت الحاضر من محنة المشردين. ودعا المقرر الخاص ليوغوسلافيا السابقة إلى الاستعادة الكاملة للحق في حرية التنقل بغية تمكين المشردين من العودة إلى ديارهم. كما دعا الأطراف المحلية والدولية إلى ضمان توصيل المساعدة الإنسانية الكافية خلال أشهر الشتاء.

جيم - البلدان التي لم يزرها ممثل الأمين العام

٧٧- ترد المعلومات من مصادر مختلفة بشكل منتظم عن حالة حقوق الإنسان بالنسبة للمشردين داخلها في عدد كبير من البلدان. وتستخدم بعض هذه المعلومات في إعداد التقارير القطرية. غير أنه لا يمكن معالجة معظمها أو متابعتها على نحو مناسب بسبب المحدودية البالغة للموارد المتوفرة للولاية، واحتمال تجاهل المراسلات بشأن هذه الأمور أو تلقي ردود غير ملائمة. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى وضع آلية فعالة لإقامة حوار منتظم مع الحكومات المعنية بغية دراسة وتحليل المشاكل الموجودة في كل بلد من بلدانها وبذل جهود مشتركة لإيجاد الحلول. وأُنسب طريقة لتحقيق ذلك هي تكثيف الزيارات إلى البلدان المتضررة حيث يمكن أن تساعد الوساطة الدبلوماسية في الحيلولة دون التشريد ودون استمرار تدهور حالة المشردين داخلها.

٧٨- ويعرب ممثل الأمين العام عن امتنانه للمعلومات التي يوفرها المقرر الخاص الآخرون وممثلو اللجنة^(١٦) عن عدة بلدان لم يزرها هو؛ ويحث حكومات هذه الدول على إيلاء الاعتبار الواجب للتوصيات التي وردت في هذه التقارير وتقارير آليات حقوق الإنسان الأخرى والهيئات المنشأة بموجب صكوك حقوق الإنسان، والتي تعالج بشكل مباشر أو غير مباشر، محنة المشردين داخلها في بلدان بعينها^(١٧).

٧٩- وفيما يلي خلاصة وجيزة لبعض المعلومات التي وفرها المقرر الخاص وممثلو اللجنة والتي تتعلق ببلدان لم يزرها ممثل الأمين العام.

أفغانستان

٨٠- يذكر المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في أفغانستان في تقريره (E/CN.4/1995/64) أنه لا يزال هناك عدد كبير من المشردين داخلها في أفغانستان. وهذه مشكلة يعقدها طول فترة النزاع. فقد بدأت هجرة السكان الجماعية، لاجئين ومشردين داخلها، مع التدخل العسكري السوفياتي في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩. وانسحبت القوات السوفياتية في شباط/فبراير ١٩٨٩ وأُنشئت دولة أفغانستان الإسلامية في نيسان/أبريل ١٩٩٢. واشتد النزاع الداخلي منذ كانون الثاني/يناير ١٩٩٤، ولا يزال دائراً بشكل رئيسي في العاصمة كابول بين جماعات مسلحة تنتمي إلى ائتلافات مكونة من عدد من الأحزاب السياسية. وأدى استمرار القصف بالقنابل والصواريخ والقذائف إلى فرار ٢٤٣ ١٠٠ شخص إلى مقاطعة نانغارهار في

شرق أفغانستان بينما فر ٢٨٠ ٢٧ شخصاً إلى الجزء الشمالي من البلد. وبالإضافة إلى الأشخاص الموجودين في المخيمات، لجأ بضع مئات الآلاف من الأشخاص إلى قراهم الأصلية أو أخذوا ينتقلون من ضاحية إلى أخرى من ضواحي كابول. وأوصى المقرر الخاص باتخاذ تدابير قانونية دولية ووطنية بشأن المشردين داخليا، وبوقف القتال فوراً، والسعي العاجل لإيجاد تسوية سلمية للنزاع في البلد.

كمبوديا

٨١- يحلل ممثل الأمين العام، في دراسته الشاملة، حالة المشردين داخليا في كمبوديا. وأشارت تقارير مختلفة وردته من هذا البلد إلى وجود تفاوت كبير بين حالة المشردين داخليا وحالة أولئك الذين كانوا لاجئين على طول الحدود الكمبودية - التايلندية، ثم عادوا إلى داخل كمبوديا، لأن الفئة الثانية تتمتع بخدمات من المنظمات الدولية. وفيما بعد وضعت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وشركاؤها نهجاً للعمل على مستوى المجتمع المحلي بأسره بغية معالجة هذه التفاوتات بشكل أشمل، وتضادي نشوء نزاعات بين المجتمعات المحلية.

٨٢- غير أن التشريد داخل البلد لا يزال يمثل مشكلة خطيرة. واسترعى الممثل الخاص المعني بحقوق الإنسان في كمبوديا، في آخر تقرير له إلى الجمعية العامة (A/49/635) الانتباه إلى استمرار تشريد الكمبوديين في بعض مناطق البلد، وإلى عدم قدرة كثيرين من المشردين على العودة إلى مناطقهم الأصلية بسبب استمرار النزاع. كما أعرب عن قلقه إزاء التمييز الذي يواجهه العائدون، ومحنة الكمبوديين المنحدرين من أصل عرقي فييتنامي والموجودين على الحدود بين كمبوديا وفييت نام. وأوصى الممثل الخاص بضرورة قيام الحكومة بإلغاء أحكام قانون الهجرة التي تقيد حرية التنقل وحرية الإقامة للأشخاص الموجودين في كمبوديا بصورة قانونية، إذ يترتب على هذه الأحكام تأثير سلبي على حق المشردين في العودة إلى ديارهم ومناطقهم الأصلية.

العراق

٨٣- يضاف إلى مشكلة التشريد الداخلي في العراق القمع المزمع ونمط من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. ويذكر المقرر الخاص المعني بالعراق أنه في أعقاب الثورات الشعبية التي نشبت في آذار/مارس ١٩٩١ في جنوب العراق وشماله قامت حكومة العراق بأعمال عسكرية بهدف استعادة سيطرة الحكومة على هذه الأراضي. وأدت هذه الحوادث إلى هجرة حوالي مليوني شخص إلى تركيا وجمهورية إيران الإسلامية، وآلاف آخرين إلى الأردن والسعودية. وجاء قرار مجلس الأمن ٦٨٨ (١٩٩١) المؤرخ ٥ نيسان/أبريل ١٩٩١ ليدعم الاستجابة الإنسانية الكبيرة والمنسقة من جانب وكالات الأمم المتحدة. واستنادا إلى القرار ٦٨٨، أقام تحالف من الدول "منطقة حظر جوي" شمالي خط العرض عند الدرجة ٣٦ وأنشأ "منطقة أمان" سهلت عودة معظم اللاجئين إلى مناطق كبيرة في محافظات أربيل ودهوك والسليمانية. ويوجد في "منطقة الأمان" المقامة في شمال العراق، عشرات الآلاف من المشردين داخليا الوافدين من المناطق التي عادت إلى سيطرة الحكومة لا سيما من محافظة تميم (كركوك). كما تم تشريد عدد غير معروف من الأشخاص داخليا من مناطق الأهوار السابقة جنوب العراق إثر الأنشطة العسكرية ضد عرب الأهوار القاطنين في تلك المنطقة. وبالإضافة إلى ذلك، وردت تقارير منتظمة عن الترحيل الداخلي للمواطنين العراقيين من جزء من البلد إلى جزء آخر، وهؤلاء يكونون عادة من الأكراد العراقيين الذين يرحلون شمالاً إلى المنطقة الواقعة خارج

سيطرة الحكومة أو إلى المحافظات الجنوبية. وتشير تقارير حديثة أيضاً إلى أن القانون أجبر أعداداً كبيرة من المقيمين في بغداد على العودة إلى محافظات أجدادهم في محاولة لتخفيف الضغوطات الاجتماعية الناشئة عن وجود عدد كبير من السكان في العاصمة.

٨٤- قدم المقرر الخاص، في آخر تقرير له إلى الجمعية العامة (A/49/651)، عدداً من التوصيات التي، إن اتبعت، أثرت بشكل مباشر على حالة المشردين داخلياً. وتتضمن هذه التوصيات ما يلي: أن تتوقف الحكومة فوراً عن تجنيف الأهوار وإلغاء ما تم من ذلك، ووقف ما تقوم به من أنشطة عسكرية ضد السكان المدنيين في منطقة الأهوار الجنوبية؛ وأن توقف إرهاب سكانها المدنيين بوجه عام؛ وأن توقف حصارها الاقتصادي الداخلي المغروض على المناطق الشمالية والجنوبية وأن تتخذ خطوات للتعاون مع الوكالات الإنسانية الدولية في تقديم الإغاثة لمن يحتاجون إليها في جميع أنحاء العراق؛ وأن توافق على وجود مراقبين لحقوق الإنسان تابعين للأمم المتحدة في جميع أنحاء البلد.

ميانمار

٨٥- إن وجود مشكلة الترحيل القسري والتشريد الداخلي على نطاق واسع في ميانمار خلال السنوات الست الماضية، يعتبر مثلاً آخر على مختلف أساليب التشريد. ولاحظ المقرر الخاص المعني بميانمار في آخر تقرير قدمه إلى الجمعية العامة (A/49/594 و Add.1) وفي تقاريره السابقة، أن ميانمار (التي كانت تسمى بورما) تعاني منذ استقلالها عن حكم الاستعمار البريطاني في عام ١٩٤٨، من النزاعات القائمة بين معظم الأقليات العرقية في البلد وبين السلطات المركزية. وأدت هذه النزاعات إلى حالات التمرد في عدة مناطق في البلد مما أسفر، وفقاً للتقارير، عن عدد كبير من المشردين داخلياً. وبالإضافة إلى ذلك، رحّل في السنوات الست الماضية قسراً ودون تعويض، أكثر من مليون شخص من مواطنهم إلى بلدات أو قرى جديدة أو مخيمات مهجرين حيث يصبحون في الواقع محتجزين. ويعزى هذا الترحيل كذلك إلى مشاريع إنمائية رئيسية تضطلع بها الحكومة فتقوم في أثنائها بترحيل أعداد كبيرة من الأشخاص من الأراضي المخصصة لهذه المشاريع دون تقديم أي مساعدة لهم على الرحيل ودون أي تعويض ملائم.

زائير

٨٦- يوجد معظم المشردين داخلياً في زائير في كينغو الشمالية وفي شابا. ويعود تشريدهم إلى العنف العرقي والسياسي فيهما. وترتبط هذه المشاكل ارتباطاً وثيقاً بالسكان من البانياروانديين (وهم روانديون يعيشون في زائير منذ أجيال) وكذلك بالتدفق الحديث للاجئين من الهوتو الروانديين إلى البلد، كما توضح الحاجة إلى حلول اقليمية وشاملة لحالات المشردين داخلياً. وأوصى المقرر الخاص المعني بزائير في تقريره إلى اللجنة (E/CN.4/1995/67) بضرورة توفير المساعدة العاجلة لعودة المشردين وإعادة دمجهم في المجتمع، لا سيما بالنسبة للمشردين في شابا. وذكر كذلك أنه لا يمكن تسوية مشكلة المواجهات العرقية والتشريد في كينغو الشمالية إلا إذا وجدت حلول لمشاكل الهجرة الجماعية للاجئين الروانديين.

بلدان أخرى

٨٧- يشير المقرر الخاص المعني بالاجراءات الخارجة عن نطاق القضاء، والموجزة، والتعسفية (E/CN.4/1995/61) الى التشريد الداخلي الضخم في غواتيمالا وتركيا كنتيجة للقصف العشوائي الذي تقوم به الحكومة على المستوطنات المدنية كجزء من تكتيك الحكومة في مكافحة المتمردين. ويعرب عن قلقه لما يرد من أنباء عن اعدامات وتهديدات خارجة عن نطاق القضاء، تنفذها على ما يزعم قوات الأمن، ضد المشردين داخليا في المناطق الحضرية في كولومبيا وبيرو وجيبوتي. ويدعو جميع الحكومات الى بذل قصارى جهدها لتفادي الهجرات الجماعية للسكان، ويقدم توصيات تهدف إلى الحيلولة دون سوء معاملة السكان المدنيين في أثناء عمليات مكافحة المتمردين.

٨٨- وتفيد مصادر غير حكومية بأن التشريد الداخلي يمثل مشكلة خطيرة في عدد كبير من البلدان التي لا تشملها تحديداً أي آلية تابعة للأمم المتحدة. ومن بين هذه البلدان: الاتحاد الروسي (شيشانيا)، واثيوبيا، وأذربيجان وأنغولا، وبيرو، وتركيا، وجورجيا وسيراليون، وغواتيمالا، والفلبين، وليبيريا، وموزامبيق، وهايتي، والهند. وبالإضافة الى ذلك، فإن الوجود الدولي بأي نوع من أنواعه يكون، في بعض الحالات ضئيلاً جداً.

٨٩- ويحث ممثل الأمين العام آليات حقوق الإنسان المختصة بموضوع معين والهيئات المنشأة بموجب معاهدات، وكذلك وكالات الأمم المتحدة الموجودة في تلك البلدان، على الاهتمام اهتماماً خاصاً بمشكلة التشريد الداخلي وعلى تزويده بجميع المعلومات ذات الصلة، وكذلك بأي توصيات ملائمة لاتخاذ اجراءات.

دال - القدرة على زيارة البلدان

٩٠- من الواضح أن التشريد الداخلي يعتبر ظاهرة عالمية تحتاج إلى مراقبة ومتابعة مستمرة. غير أن القيود الشديدة على الموارد تقلص بشكل بارز عدد البعثات التي يستطيع ممثل الأمين العام أن يضطلع بها الى البلدان، ومدة هذه البعثات، وعدد الموظفين (لا يوجد حالياً إلا موظف واحد) الذين يستطيعون اجراء الترتيبات اللوجستية للزيارة، ومرافقة ممثل الأمين العام، والقيام بأعمال المتابعة. وتؤثر هذه العوامل تأثيراً شديداً على قدرة الأمين العام على مراقبة حالات التشريد الداخلي بالفعالية المطلوبة. وفي الوقت الحاضر لا يمكن القيام إلا بعدد محدود من البعثات في كل عام، ولا توجد مخصصات أو أموال لأنشطة المتابعة، والولاية لا تشمل استقدام واستخدام المتطوعين من الخبراء. وبالرغم من أن مركز حقوق الإنسان تمكن خلال العام الماضي من الحصول على الموارد المالية لتحقيق زيادة متواضعة في عدد البعثات، إلا أن هناك ضرورة لزيادة كبيرة في المراقبة الميدانية، كما يجب أن تكون مدة البعثات كافية لإجراء مناقشات ذات معنى مع السلطات، والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، والمشردين.

٩١- ومن الضروري زيادة الأموال والموظفين بغية تعزيز المراقبة الميدانية. وجرى توخي إيفاق بعثات مشتركة مع مقررين تابعين للجنة مختصين بموضوع معين أو بلد معين، وينبغي السعي إلى تحقيق ذلك، لأن مثل هذه البعثات تكون فعالة من حيث التكاليف بالنسبة للحكومة المعنية وللموارد المتاحة في منظومة الأمم المتحدة. كما يجب بحث إمكانية استخدام أعضاء المنظمات غير الحكومية وغيرهم من الخبراء المتطوعين الذين يمكن أن يقدموا خبرتهم المكتسبة في حالات وقضايا معينة. ويمكن أن تستفيد الولاية كذلك بشكل كبير من البعثات الميدانية لوكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، وأجهزة الخبراء التي تنظر في

حالات التشريد الداخلي. وقد يساعد العمل التعاوني مع الخبراء والمؤسسات المتخصصة في إنجاز مسؤوليات الولاية بشكل أكثر فعالية. ونظراً لحساسية تحقيق التوازن بين السيادة والمسؤولية في توفير احتياجات المشردين داخليا، ينبغي اتخاذ قدر كبير من الحذر في اختيار وقبول وإدارة الدعم الذي تقدمه المنظمات التطوعية الخاصة.

ثالثا - جمع المعلومات

ألف - مصادر المعلومات

٩٢- إن توفر معلومات موثوقة وحديثة يعتبر من الشروط الأساسية للاضطلاع بالولاية، سواء في التركيز على بعثات إلى بلدان معينة، أم في إعداد اللوحات القطرية، أم لأغراض أنشطة المتابعة أو الأنشطة الوقائية. ومصادر المعلومات الرئيسية المتاحة عن المشردين داخليا، في الوقت الحالي، هي بعثات تفصي الحقائق، والتقارير التي تصدر عن آليات حقوق الإنسان الأخرى التابعة للأمم المتحدة والتي يعالجها مركز حقوق الإنسان، وتقارير وكالات الأمم المتحدة الموجودة في الميدان، وتقارير المنظمات غير الحكومية، والاتصالات مع الحكومات.

٩٣- ويقوم عدد كبير من الوكالات الموجودة في الميدان بجمع المعلومات ذات الصلة بالتشريد الداخلي، ويصبح بعض هذه المعلومات علنياً في شكل تقارير، لا سيما تلك التي تصدرها المنظمات غير الحكومية. غير أن العديد من هذه المعلومات تبقى سرية، وبخاصة تلك التي تجمعها الوكالات الحكومية الدولية. وتحت إشراف دائرة الشؤون الإنسانية، تم اطلاع الوكالات المختلفة على بعض هذه المعلومات، المتعلقة بحالات التشريد الداخلي في بلدان معينة. غير أنه لم يتم جمع هذه المعلومات بصورة منهجية كما لا يمكن الحصول عليها إلكترونياً.

٩٤- أجرى مركز التوثيق المعني باللاجئين التابع لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين محاولة لتنظيم جمع المعلومات. واستخدمت بعض قواعد البيانات المتعلقة بالمشردين داخليا في مركز التوثيق المعني باللاجئين، في إعداد البعثات والتقارير القطرية؛ إلا أن الحصول على المعلومات لا يتم بشكل آلي لأن المكتب المختص في مركز حقوق الإنسان لم يوصل بعد بشبكة الانترنت (INTERNET) أو بأي شبكة إلكترونية أخرى. وتجدر الإشارة كذلك إلى أن بعض المعلومات التي توفرها مكاتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الفرعية سرية ولا يمكن استخدامها بشكل عشوائي. كما أنه لا يوجد لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين معلومات عن جميع حالات التشريد الداخلي نظراً إلى أنها ليست حاضرة فيها كلها.

٩٥- لم تطور إدارة الشؤون الإنسانية بعد نظاماً لجمع المعلومات عن التشريد الداخلي، بالرغم من أنها تنسق المشاورات بين الوكالات بخصوص الإنذار المبكر عن التشريد الجماعي، وقد أصبح منسق الإغاثة الطارئة مرجعاً لتنسيق المساعدات المقدمة للمشردين داخليا. وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ أوصت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بأن يكون لمنسق الإغاثة الطارئة القدرة الكافية على تنسيق الاستجابة الدولية لمشاكل التشريد الداخلي (انظر الفرع خامساً). وينطوي ذلك على تنمية القدرة الكافية لجمع المعلومات ومعالجتها.

٩٦- وقد بدأت بعض المنظمات غير الحكومية بجمع الوثائق والمعلومات المتعلقة بالتشريد الداخلي وحاول بعضها تنظيم جمع المعلومات في بلدان معينة^(٨)، غير أنه لم يبرز حتى الآن أي نظام شامل للمعلومات.

باء - تطوير نظام معلومات

٩٧- ثمة حاجة إلى مركز معلومات مشابه لمركز التوثيق المعني باللاجئين الذي أنشأته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وذلك لجمع المعلومات عن السكان المشردين داخليا في جميع أرجاء العالم. وقد يساهم مركز كهذا، يصمم خصيصا لحاجات المشردين داخليا، مساهمة كبيرة في تحديد المشاكل التي يواجهها المشردون وفي إنذار أجهزة الأمم المتحدة بشأن الحالات التي تحتاج إلى الرعاية. وسيكون إنشاء مركز معلومات خطوة هامة نحو ضمان عدم تجاهل أو نسيان حالات المشردين داخليا وضمان اكتشاف جميع الحالات الخطيرة وتوثيقها بشكل جيد.

٩٨- ومن الضروري تنظيم جمع المعلومات تنظيما منهجياً بغية توفير مجموعة من المعلومات عن مختلف أبعاد التشريد الداخلي بما فيها كيفية ظهور مشكلة التشريد الداخلي في بلدان فرادى وما هي الحلول التي تقدمها الحكومات والمجتمع الدولي، وما هي الثغرات التي ينبغي سدها. وينبغي أن تتضمن هذه المعلومات بالتحديد حقائق عن التشريد، مثل الإطار الاقتصادي والسياسي والتاريخي؛ وعادات الهجرة؛ وعدد المشردين وكيفية تحديدهم وتعريفهم؛ ومختلف فئات المشردين؛ وإحصائيات ديمغرافية، ومصادر الرزق، وترتيبات المأوى والسكن؛ ووسائل الحصول على الغذاء؛ والحصول على الخدمات الأساسية؛ ومشاكل الحماية الخاصة مثل تهديد الحياة أو السلامة البدنية؛ والقيود المتعلقة بالتنقل، والعمل، والتربية، واللجوء إلى المحاكم؛ والمآزق التي تواجهها سياسات وبرامج التعامل مع المشردين؛ وفرصهم للتدريب والمشاريع المدرة للدخل والاعتماد على النفس؛ والإطار المؤسسي الوطني والمحلي لمعالجة المشاكل وقدرة الحكومات والمجتمع الدولي على الاستجابة.

٩٩- وينبغي إيلاء اهتمام خاص لجمع المعلومات المتعلقة بنوع الجنس. فلا يوجد إلا القليل من المعلومات حالياً عن عدد الأسر التي تعيلها نساء، والنساء العازبات غير المصحوبات أو البنات في سن الدراسة في أوساط المشردين داخليا. ومن المؤكد أنه غالباً ما يكون جمع مثل هذه المعلومات عسيراً بسبب حالات الطوارئ ومشاكل الوصول إليها. غير أن الحصول على معلومات دقيقة عن نوع الجنس أمر أساسي للقيام ببرمجة فعالة. أما برنامج النساء الأفريقيات في الأزمات التابع لصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، والذي يتخذ نيروبي مقراً له، فقد بدأ بجمع البيانات الديمغرافية في المواقع التي من المقرر إنشاء مشاريع فيها للنساء المشردات. ومع ازدياد انشغال وكالات التنمية والإغاثة بموضوع المشردين داخليا، تصبح المعلومات عن مهارات وقدرات هؤلاء السكان أساسية.

١٠٠- ينبغي أيضاً تطوير المنهجيات لضمان اتباع نهج ثابت في جمع البيانات وتصنيف الإحصائيات الدقيقة عن السكان المشردين داخليا. ويمكن التفكير بوضع نموذج موحد لمعالجة هذه المعلومات. وقد يُوفر ذلك مصدراً غنيا بالمعلومات، يمكن تسهيله باستخدام الشبكات الالكترونية التي يتوقع أن يبدأ مركز حقوق الإنسان بالمشاركة فيها في المستقبل القريب. وسيكون من المفيد كذلك جمع الموارد الضرورية لنشر تقارير دورية تشمل الحالات في البلدان التي تواجه مشاكل تشريد داخلي خطيرة.

١٠١- إن عدم وجود نقطة مركزية في منظومة الأمم المتحدة لجمع المعلومات عن المشردين داخليا يعتبر ثغرة خطيرة. وقد أعرب البعض عن أملهم في أن تقوم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو إدارة الشؤون الإنسانية بإنشاء مركز معلومات عن التشريد الداخلي، إلا أن ذلك لم يصبح بعد بديلا واقعيا. وفي الوقت الحاضر، لا يوجد أي مكتب للأمم المتحدة يقوم بجمع المعطيات بانتظام عن جميع حالات التشريد الداخلي الخطيرة.

١٠٢- وينبغي أن يكون مكتب ممثل الأمين العام في وضع يسمح له بجمع المعلومات من مركز التوثيق المعني باللاجئين التابع لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وإدارة الشؤون الإنسانية، والوكالات الإنسانية في الميدان، ومركز حقوق الإنسان، والمنظمات والمؤسسات خارج الأمم المتحدة، والمشردين أنفسهم. ويحتاج تحقيق ذلك إلى عدد كاف من الموظفين والموارد. وقدم اقتراح بأن تنشئ المنظمات غير الحكومية شبكات معلومات بالتعاون مع ممثل الأمين العام، كما اقترح إنشاء شبكات لتبادل المعلومات على المستوى الإقليمي. وينبغي تشجيع الترتيبات التعاونية فيما يتعلق بجمع الموارد الضرورية وتبادل المعلومات.

١٠٣- وقد يمثل إرسال موظفين معنيين بحقوق الإنسان إلى الميدان في المناطق التي يوجد فيها عدد كبير من المشردين داخليا خطوة هامة نحو جمع المعلومات. فمثلاً، سوف يشكل إنشاء عمليات ميدانية من جانب المفوض السامي لحقوق الإنسان مصدراً للمعلومات ستزداد أهميته في المستقبل. ولذلك فإنه من المهم وضع مجموعة توجيهات تتعلق بجمع المعلومات عن الأمور الخاصة بالتشريد الداخلي بغية توزيعها على مكاتب حقوق الإنسان في الميدان، وعلى المعنيين من المقررين والأفرقة العاملة والتابعين للجنة واللجنة الفرعية، وكذلك على الوكالات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية في الميدان.

معلومات الإنذار المبكر

١٠٤- لقد أدرج الإنذار المبكر في قائمة أولويات العديد من المنظمات منذ عدة سنوات، وقد كررت المنظمات غير الحكومية والحكومات دعوتها إلى إيجاد أنظمة في الأمم المتحدة أكثر تطوراً، وتعالج بسرعة المعلومات التي تتدفق من مناطق الطوارئ. غير أن خبرتهم أوضحت أنه لا جدوى من الإنذار المبكر ما لم يكن هناك "استماع مبكر" في المقابل من جانب المجتمع الدولي. ومن المتوقع أن تقدم لجنة التشاور المخصصة للإنذار المبكر عن التدفقات الجديدة من اللاجئين والمشردين تقريرها النهائي إلى لجنة التنسيق الإدارية في عام ١٩٩٥، الذي ستعالج فيه بعض القضايا القائمة والمتصلة بهذه العملية. واقتُرِح أن يدعى ممثل الأمين العام إلى المشاركة في أعمال لجنة التشاور المخصصة وأن يساهم في التوصل إلى نتائج الاجتماعات. وينبغي أن يكون ممثل الأمين العام على صلة وثيقة بأنشطة الإنذار المبكر والآليات التي يتم إنشاؤها لكي يكون في وضع أفضل لتحديد الحالات التي قد تؤدي إلى التشريد الجماعي وللحشد من أجل العمل لمعالجة هذه الحالات.

رابعاً - المعايير القانونية

١٠٥- أخذت تزداد وضوحاً أهمية وجود إطار قانوني يتصل اتصالاً أكثر تحديداً باحتياجات المشردين داخليا. فلا توجد في الوقت الحاضر أي صياغة واضحة للمبادئ القانونية التي تنطبق على المشردين داخليا، كما لا يوجد أي صك يركز على احتياجاتهم بالذات. وسيكون تطوير صك موجه إليهم مفيداً بشكل خاص

في الحوارات والمناقشات مع الحكومات والأطراف الأخرى في البلدان المتضررة. وقد أكد كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وإدارة الشؤون الإنسانية على أهمية وضع إطار قانوني يمكن أن تستخدمه المنظمات الإنسانية في مناقشاتها مع السلطات المعنية.

١٠٦- وبالرغم من استمرار الجدل بين المحامين حول ما إذا كانت أحكام القانون الدولي الحالية تشمل المشردين داخليا بشكل كاف، نشأ توافق في الآراء يدعم فكرة تجميع القواعد الموجودة، وتقييمها لتحديد مدى كفاية شموليتها، وسد ما فيها من الثغرات. وبالرغم من أن تطبيق القواعد لا يزال التحدي الرئيسي، إلا أن ثمة أهمية مسلم بها لتحديد المبادئ القانونية التي تنطبق على المشردين ورفع مستوى الوعي الدولي بالنسبة للمشكلة وضرورة إيجاد الحلول. واستنتجت الدراسة الشاملة لعام ١٩٩٣ أنه من المفيد إعداد تجميع/تعليق على المعايير الدولية الموجودة الأكثر صلة بحماية حقوق المشردين داخليا، وكذلك تطويرها وضمها إلى مجموعة مبادئ. وقد شجعت كل من لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة على إعداد تجميع وتعليق على القواعد الموجودة.

١٠٧- ويصف هذا الفرع من التقرير العمل الذي أنجز في هذا المجال من حيث تجميع وتحليل المعايير وتحديد الثغرات في القانون. كما يتناول قضايا التعريف، وعمل اللجنة واللجنة الفرعية في تطوير المعايير في مجال الطرد القسري، ونقل السكان، والتحرر من التشريد، والروابط بين حقوق الإنسان والأنشطة الإنسانية. ثم يتناول أخيرا مسألة التقدم نحو وضع إطار قانوني.

ألف - تجميع القواعد

١٠٨- بناء على طلب ممثل الأمين العام، قامت بتجميع القواعد ثلاث مؤسسات مشهود لها. فأعد معهد لودفيك بولتسمان لحقوق الإنسان (فيينا) تجميعا وتعليقا واحدا، كما أعدت الجمعية الأمريكية للقانون الدولي بالاشتراك مع الفريق الدولي لقانون حقوق الإنسان (واشنطن العاصمة) تجميعا وتعليقا آخرين. واستضافت حكومة النمسا في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ مائدة مستديرة قانونية أتاحت الفرصة للخبراء وممثلي الوكالات الدولية لمقارنة التجميعين/التعليقين والتعليق عليهما. وصدرت ورقتان كوثيقتي عمل في شكل إضافة/ورقة مؤتمر لهذا التقرير (E/CN.4/1995/CRP.1 وAdd.3)؛ وستمثلا الأساس لإعداد مشروع مجموعة مبادئ سوف يقدم إلى اللجنة للنظر فيه في المستقبل القريب.

١٠٩- وتشكل الورقة الأولى دمجاً للأحكام الواردة في قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني وذلك باختيار الحقوق الأكثر صلة بحماية المشردين داخليا ("نهج الحقوق"). أما الورقة الثانية، فتتبع "نهج الاحتياجات"، أي تسعى إلى تحديد احتياجات المشردين داخليا ومن ثم تصف أحكام قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني التي تنطبق على هذه الاحتياجات، وذلك في إطار ثلاث فئات: حالات التوتر والاضطرابات الداخلية، وأو الكوارث الداخلية؛ والنزاعات المسلحة غير الدولية؛ والنزاعات المسلحة الدولية. والورقة الثانية، التي لا تزال قيد الإعداد، سوف تقدم لفرض استعراضها في اجتماع ثانٍ للخبراء سيعقد في فيينا في عام ١٩٩٥. ومن المتوقع أن يعمل هذا الاجتماع كذلك على مشروع مجموعة المبادئ التي تنطبق على المشردين داخليا.

١١٠- ومن المتوقع أن يوفر العمل الذي تم انجازه حتى الآن أساساً قانونياً هاماً يمكن أن يستخدمه ممثل الأمين العام، وكذلك الحكومات المعنية، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية التي تعمل على توفير المساعدة والحماية للمشردين داخلياً. وقد أوضح هذا العمل بالفعل نطاق الحماية القانونية المتوفرة. ومن الممكن في بعض الحالات استنتاج حقوق قانونية محددة من القواعد العامة الموجودة، غير أنه في بعض الحالات الأخرى قد يكون من الأفضل النص بوضوح على أشكال الحماية الموضوعية على نحو أنسب لاحتياجات المشردين داخلياً.

١١١- ويفتقر المشردون داخلياً، في الوقت الحاضر، إلى حماية القانون الدولي، وبخاصة في الحالات التي لا ينطبق عليها القانون الإنساني والتي تكون فيها، في ذات الوقت، ضمانات حقوق الإنسان الضرورية بالنسبة للمشردين ناقصة أو متقيدة قانونياً. وقد يوجد نوع مشابه من الفراغ القانوني في حالة الدول التي لم تصدق على المعاهدات الرئيسية المقننة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني. كما لا توجد حماية قانونية للمشردين داخلياً في حالات، غير حالات النزاع المسلح، تكون السيطرة أو النفوذ فيها في يد أطراف غير حكومية. وفي مثل هذه الحالات، التي قد تنطوي على عنف من جانب الأطراف الخاصة، لا تمثل الاعتداءات عادة انتهاكاً لحقوق الإنسان الدولية، وإنما خرقاً لقوانين البلد المحلية.

١١٢- إن التزام الدول بتيسير دخول الوكالات الإنسانية لتوفير الحماية والمساعدة يعتبر مجالاً يحتاج إلى المزيد من الدراسة فوفاً للقوانين والممارسات المرعية، ينبغي الحصول عادة على موافقة الدولة المعنية. وفي ذات الوقت، يتوقع من المنظمات الإنسانية أن تسعى على نحو نشط إلى الوصول إلى المناطق المعنية^(١٩)، كما طالبت بالوصول لقرارات مجلس الأمن، في بعض الحالات^(٢٠). وقال أحد المعلقين أن الرفض التعسفي للسماح بوصول الإغاثة الإنسانية إلى المشردين داخلياً، يشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان الخاصة بهم، وقد يعتبر تعسفاً في استعمال الحق لا يحول دون نهوض الأمم المتحدة بمهامها التي ينص عليها الميثاق^(٢١). وقد حثت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب مؤخراً "الحكومات وجميع الأطراف المعنية على الاعتراف بحق ضحايا الحرب والمشردين في المساعدة الإنسانية، وعلى السماح للمنظمات الإنسانية بالوصول إلى جميع هؤلاء السكان، لا سيما باحترام نزاهة وحياد المساعدة الإنسانية والسماح بوصولها في أمان"^(٢٢).

١١٣- وقد توصلت الورقتان اللتان أعدتا بتكليف من ممثل الأمين العام إلى استنتاجات مماثلة فيما يتعلق بضرورة وضع مجموعة من المبادئ التي تسعى 'في المقام الأول' إلى معالجة المجالات التي يبدو أنها تنطوي على غموض من الناحية القانونية أو التي يكون من المفيد فيها إجراء توضيح للقواعد.

١١٤- ومن المتوخى أن يتضمن التجميع/التعليق، في شكله النهائي، جميعاً أحكام قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الموجودة حالياً، وقانون الدعوى و"القانون المرن" وثيقي الصلة بالموضوع، وتعليقاً مستفيضاً يتناول أكثر المعايير صلة بالأمر. وكل حاجة من الحاجات التي تحدد سوف يشملها، كلما أمكن ذلك، حكم أو قاعدة تنص على حق، أو حماية قانونية أخرى مقابلة. وستكون هذه الوثيقة ذات فائدة للعاملين في الوكالات الحكومية، والحكومية الدولية، وغير الحكومية المعنية بحماية المشردين داخلياً.

١١٥- ويجدر التأكيد على أن التطبيق الملائم لمعايير حقوق الإنسان والقانون الإنساني الموجودة حالياً من شأنه أن يخفف كثيراً من حدة المشاكل التي يواجهها المشردون داخلياً. ولذلك قامت الهيئات والمؤتمرات

الحكومية الدولية، مثل الحلقة الدراسية المعنية بحماية اللاجئين والمشردين داخليا الافريقيين التي عقدتها اللجنة الافريقية لحقوق الإنسان والشعوب في (هراري، في الفترة ١٦-١٨ شباط/فبراير ١٩٩٤، والندوة الدولية للاحتفال بالذكرى السنوية العاشرة لإعلان كرتاخينا بشأن اللاجئين سان خوسيه، ٧-٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤)، في بياناتها الختامية، بحث الحكومات والأطراف المعنية الأخرى على احترام حقوق الإنسان والقانون الإنساني ومراعاة الصكوك الملزمة.

باء - مسائل التعريف

١١٦- إن مسألة كيفية تعريف "المشرد داخليا" هي محور مداوات عديدة. وحين نظر المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة لأول مرة في قضية المشردين داخليا قبل ثلاث سنوات، استند الى التعريف الوارد في التقرير التحليلي عن المشردين داخليا الذي أعده الأمين العام في ١٩٩٧، والذي يصف المشردين داخليا بأنهم "الأشخاص الذين أُجبروا على الهروب بأعداد كبيرة من منازلهم على نحو مفاجئ وغير متوقع، نتيجة لنزاع مسلح أو صراع داخلي أو انتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان أو لكوارث طبيعية أو من صنع الإنسان؛ والذين هم داخل أراضي بلدهم ذاته" (٢٣). وقد استخدم هذا التعريف بوصفه التعريف المعمول به لأغراض ولاية ممثل الأمين العام. وهو اجمالا وصف مناسب لظاهرة التشريد الداخلي. ويتضمن عنصرين أساسيين من عناصر التشريد الداخلي: الانتقال القسري للشخص وبقائه داخل حدود بلده (٢٤). كما يشمل أسباب التشريد الرئيسية.

١١٧- ويبدو أن هذا التعريف يفترض أنه سوف يستخدم لتحديد فئة الأشخاص الذين يمكن أن توفر لهم وكالة مختصة المساعدة والحماية في حالات الطوارئ (٢٥). ويبدو من التقارير أن ثمة اتفاقا بين العاملين في الميدان على فائدة هذا التعريف من الناحية التنفيذية (٢٦).

١١٨- غير أنه لا يوجد اتفاق تام حول مضمون التعريف. فهناك، مثلا، من يفضل تعريف المشردين داخليا كأشخاص في حالة تشبه حالة اللاجئين لكنهم لم يعبروا حدود بلدهم. وكما ورد في تقارير سابقة، ثمة الكثير من الأمور التي تدعم القول بضرورة تركيز التعريف على أولئك الذين، يعتبرون لاجئين لو غادروا بلدهم (٢٧). ويفضّل بشكل خاص، اعتماد تعريف مماثل لتعريف اللاجئين الوارد في اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية لعام ١٩٦٩ (٢٨) وفي اعلان كرتاخينا لعام ١٩٨٤ (٢٩). ويتبع هذا النمط التعريف الذي اعتمده المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى لعام ١٩٨٩ (٣٠) والتعريف المستخدم من جانب الاستشارة الدائمة حول التشريد الداخلي في الأمريكتين (٣١). وتركز هذه التعريفات على افتراض وجود عنصر الخوف من الاضطهاد، ومن ثم الحاجة الى الحماية من انتهاك واسع النطاق لحقوق الإنسان ناشئ عن صراع داخلي أو نزاع مسلح (٣٢). ويتمشى ذلك مع اهتمام اللجنة ذاتها بالمشردين داخليا والاجراءات التي تتخذها في هذا الخصوص.

١١٩- ويعترض البعض على إدراج الكوارث الطبيعية في التعريف لأن المشردين بسببها لا يعتبرون لاجئين (٣٣). غير أن هناك آخرين يرون أن فئة المشردين هذه يجب أن تدخل في نطاق الولاية. ويجادلون بأن هناك كثيرا من الحالات التي تكون فيها الكوارث الطبيعية، مثل المجاعة، في الواقع كوارث "من صنع الإنسان" أو نتيجة لاستجابة السلطات الوطنية استجابة غير ملائمة تستدعي طلب الرعاية الدولية. وبالإضافة الى ذلك، هناك حالات موثقة جيدا من حالات التشريد الجماعي التي نتجت عن مجموعة من الأسباب الطبيعية والأسباب العرقية أو الاجتماعية أو السياسية والتي وقعت فيها انتهاكات خطيرة وواسعة

النطاق لحقوق الانسان. ومن الطبيعي ألا توجد ضرورة لقيام المجتمع الدولي بمعالجة الحالات التي يكون من الواضح فيها أن المشردين بسبب كارثة طبيعية يحصلون على المساعدة والحماية بدون تمييز من حكوماتهم أو من المجتمع الدولي.

١٢٠- وهناك مَنْ يود أن يوسع نطاق التعريف بحيث يشمل المشاريع الانمائية التي تؤدي الى الترحيل وكذلك "المشردين العائدين"، أو أولئك الذين يعودون الى مناطقهم الأصلية من الخارج ويكونون قد خسروا أراضيهم، أو ديارهم، أو وسائل الانتاج الخاصة بهم^(٣٤).

١٢١- وكانت عبارة "الهروب بأعداد كبيرة" موضع تساؤل. فتفضل بعض وكالات الأمم المتحدة هذه الصيغة لأنها تصف نوع المأساة الذي يثير قلق المجتمع الدولي الى اقصى حد. إلا أن هناك آخرين يخشون أن تستثني هذه الصيغة الأفراد الذين يهربون وحدهم أو بأعداد صغيرة، الأمر الذي أثارته مجموعات حقوق الانسان، والحكومات، ومنظمات الاغاثة. وبرزت هذه المشكلة خلال البعثة الى كولومبيا، حيث تبين أن المشردين داخلياً يهربون بأعداد صغيرة^(٣٥).

١٢٢- وطرح السؤال كذلك عما إذا كان من الأفضل استخدام تعريف واحد لجميع المشردين، سواء أكانوا داخل بلادهم أم خارجها^(٣٦). غير أنه يبدو من غير المرجح أن يكون المجتمع الدولي مستعداً للنظر في هذا الأمر. وبالإضافة الى ذلك، فإن الشخص الذي يعبر الحدود الدولية يصبح تحت سيادة كيان مختلف، تستند التزاماته تجاه هذا الشخص الى أساس قانوني يختلف عن ذلك الذي يحدد واجبات ذلك الكيان تجاه مواطنيه.

١٢٣- وتجدر الاشارة الى أن البعض يتساءل عن ضرورة وجود تعريف على الاطلاق. ويحذر هؤلاء من تعريف يستثني أشخاصاً لا ينطبق عليهم المعيار "الرسمي". ويعتقدون أنه ينبغي التركيز على جميع الأشخاص "المحتاجين". ويذهبون الى أنه يجب توجيه المساعدة الى المجتمعات المحلية على أساس الحاجة وليس على أساس تصنيف الأفراد كلاجئين أو مشردين^(٣٧). وفي مثل هذه الظروف ينبغي تقديم المساعدة والحماية لكل من يتعرض للخطر. فتقوم اللجنة الدولية للصليب الأحمر، على سبيل المثال، بتوفير المساعدة والحماية لجميع المدنيين من ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية، سواء أكانوا مشردين أم لا؛ كما توجه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المساعدة لكل المتضررين. غير أنه من المعروف أن المشردين داخلياً كثيراً ما يواجهون بعض المشاكل المشتركة وتجمعهم خصائص مشتركة ينبغي تحديدها. وليس من المناسب فحسب، بل من الملح، التركيز على حقوق واحتياجات ملايين الأشخاص في العالم الذين يدخلون في إطار هذه الفئة المحددة. وفي كثير من الأحيان لا يشمل نطاق السكان المحددين لتلقي المساعدة والحماية، المشردين داخلياً على النحو المناسب. فلا شك، على سبيل المثال، في أن ثمة تفاوتاً كبيراً بين اللاجئين والمشردين داخلياً من حيث نظرة المجتمع الدولي إليهم ومعاملتهم لهم حتى عندما يواجهون مشاكل متشابهة، وأحياناً في ظل ظروف تكاد تكون واحدة. وليس الهدف الرئيسي من التعريف هو إنشاء فئة جديدة من الأشخاص الذين يتمتعون بحقوق خاصة، بل هو ضمان تطبيق أشكال الحماية المعترف بها كحقوق للأفراد في حالات معينة على آخرين في حالات مماثلة، وبالتالي تعزيز وجود نهج أكثر انسجاماً وتماسكاً إزاء حقوق الانسان.

١٧٤- ويجب توقع استخدام تعريف "المشرد داخلياً" في سياقات مختلفة لتحديد حقوق ومسؤوليات الأفراد والسلطات. ونظراً إلى أن الإجراءات التي تتخذ في سياق القانون ينبغي أن تُنفذ في ضوء المراعاة اللازمة لما تنطوي عليه من آثار على تحديد الحقوق والمسؤوليات، وفي حالة المشردين داخلياً، على المهام المحددة للمجتمع الدولي في مجال حمايتهم، فإنه ينبغي للتعريف أن يتسم بقدر من المرونة وأن يسمح بالاعتراف بالمشرد اعترافاً أولياً يكون بمثابة إقرار بأنه كذلك. وينبغي لتعدد الأسباب أن يكون دلاليّاً وليس شاملاً مانعاً. وفي الوقت ذاته، ينبغي للتعريف أن يكون على درجة كافية من الدقة تمثيلاً مع المبدأ القائل بأن أشخاص القانون يجب أن يعرفوا كيف يتصرفون من حيث حقوقهم وواجباتهم^(٣٨).

١٧٥- أوصت المائدة المستديرة القانونية في فيينا بأن يواصل ممثل الأمين العام النظر في التعريف العملي للمشردين داخلياً، ولا سيما فيما يتعلق بالمصطلحات التالية: "المنازل"، و"بأعداد كبيرة"، و"بلدهم ذاته". وأشارت إلى أن هذه القضايا يمكن معالجتها بإدخال تعديل على التعريف العملي وذلك على النحو التالي: "الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين أجبروا على الهروب من منازلهم أو أماكن إقامتهم العادية على نحو مفاجئ وغير متوقع، نتيجة لنزاع مسلح أو صراع داخلي أو انتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان أو لكوارت طبيعية أو من صنع الإنسان، والذين لم يعبروا الحدود المعترف بها دولياً لدولة من الدول".

١٧٦- ومن المتوقع أن تناقش هذه النقاط ونقاط أخرى لدى إعداد مسودة مجموعة المبادئ المتعلقة بالمشردين داخلياً، وأن توضع الصيغة النهائية لتعريف عملي. وأما اعتماد تعريف فسيسهل عملية جمع الإحصاءات والبيانات الأخرى عن المشردين داخلياً وسيكون مفيداً بالنسبة للوكالات العاملة في الميدان. وفي الوقت ذاته، ينبغي للتعريف أن يكون مرناً ومحدداً بشكل كافٍ لشمول الذين هم في أمس الحاجة إلى الحماية والمساعدة الخاصة. ومن الواضح أنه من الضروري الوصول إلى توازن بين تعريف محدد جداً قد يستثني بعض الأشخاص، وتعريف عام جداً قد يكون غير قابل للتطبيق العملي.

١٧٧- كما أن مصطلح "الحماية" بحاجة إلى توضيح. فالعديد من المنظمات غير الحكومية المحلية تعتقد بأن الحماية هي مجرد مسألة إنسانية وجزء لا يتجزأ من المساعدة ("حماية الأرواح عن طريق توفير المعونة"، كما وصفتها إحدى المنظمات غير الحكومية)، وليست مسألة تتعلق أساساً بحقوق الإنسان. ولم يشر إلا عدد ضئيل من المنظمات غير الحكومية المحلية، في الاستطلاع الذي أجراه المجلس النرويجي للاجئين، إلى حقوق الإنسان كأساس للحماية. وهذا يعني أن حقوق الإنسان تشكل أساساً واضحاً جداً لا يستدعي الإشارة إليه، أو أن العاملين في الميدان اعتادوا على اعتبار المشردين أشخاصاً لديهم احتياجات ينبغي تلبيتها، بدلاً من اعتبارهم أشخاصاً لهم حقوق قانونية ينبغي تعزيزها.

جيم - قواعد أخرى ذات صلة

١٧٨- تتصل آخر مبادرات اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات اتصالاً مباشراً بالمعايير المتعلقة بالمشردين داخلياً، وخاصة أعمالها في مجال حرية التنقل وفي الحالات التي يحظر فيها نقل السكان قسراً. ونص قرار اللجنة الفرعية ١٧/١٩٩٠ على النظر في مسألة أبعاد حقوق الإنسان التي ينطوي عليها نقل السكان، بما فيه غرس المستوطنين، وعهدت اللجنة الفرعية في قرارها ٢٨/١٩٩٢، إلى اثنين من أعضائها القيام، كمقررين خاصين، بمهمة إعداد دراسة أولية عن أبعاد حقوق الإنسان التي ينطوي عليها نقل السكان. وقد قُدم تقريران إلى اللجنة الفرعية (E/CN.4/Sub.2/1993/17 و Corr.1؛ E/CN.4/Sub.2/1994/18 و Corr.1). حاول

التقرير الأول استعراض ظاهرة النقل القسري للسكان استعراضا شاملا. وركز التقرير الثاني على مجالات محددة بهدف تقييم الهيكل المعياري الذي ينطبق على نقل السكان. وحاجج بأن قواعد حقوق الإنسان تنيد في تحديد سلوك الدول في حماية السكان من النقل التعسفي وفي أثناءه إذا حدث. وافترض هذا التقرير الثاني بوجه عام أن القانون الدولي يحظر نقل الأشخاص وزرع المستوطنين، ووصف أيضا معايير متساهلة في القانون الدولي من شأنها أن تبرر نقل السكان. وسلّم أيضا بأن عدم إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد يسبب انتقالا جماعيا للسكان. وجا فيه كذلك أن القواعد العامة التي تنطبق على المنازعات ذات الطابع الداخلي والدولي تحظر النقل القسري للمدنيين. وبحث أخيرا موضوع مسؤولية الدول ونقل السكان.

١٢٩ - واتخذت اللجنة الفرعية كذلك في دورتها السادسة والأربعين القرار ٢٤/١٩٩٤ المعنون "الحق في حرية التنقل"، الذي أكدت فيه حق الأشخاص في البقاء بسلام في ديارهم وعلى أراضيهم وفي بلدانهم؛ وأكدت أيضا حق اللاجئين والمشردين في العودة، بأمان وكرامة، إلى بلدانهم الأصلية و/أو إلى مكانهم الأصلي أو المكان الذي يختارونه داخل بلدانهم؛ وحثت الحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية على بذل كل ما في وسعها من أجل الوقف الفوري لكافة ممارسات التشريد القسري، وترحيل السكان، و "التطهير العرقي" التي تشكل انتهاكا للقواعد القانونية الدولية؛ وقررت أن تدرج في جدول الأعمال في إطار البند المعنون "حرية التنقل" بندا فرعا يتعلق بمسألة التشريد عنوانه "تشريد السكان"، وأن تبقي قيد الاستعراض المستمر مسألة احترام الحق في حرية التنقل، بما في ذلك الحق في البقاء وفي العودة. وهذا تطور هام من حيث أنه ييسر أعمال اللجنة الفرعية المتصلة بالتشرد.

١٣٠ - ومما يتصل أيضا اتصالا مباشرا بالجوانب القانونية للتشرد الداخلي إعلان المعايير الانسانية الدنيا (إعلان توركو/آبو) (انظر: E/CN.4/1995/116)، الذي أحالته اللجنة الفرعية على لجنة حقوق الإنسان في آب/أغسطس ١٩٩٤ لدراسته بهدف زيادة صياغته بمزيد من التفصيل واعتماده في نهاية الأمر. ويؤكد هذا الاعلان المعايير الانسانية الدنيا التي تنطبق أو التي ينبغي أن تنطبق في جميع الحالات، بما في ذلك حالات العنف الداخلي، والاضطرابات، والتوتر، وحالات الطوارئ العامة، وهذه المعايير لا يمكن الانتقاص منها في أي ظرف من الظروف.

١٣١ - وهناك ولايات أخرى للجنة حقوق الإنسان وللجنة الفرعية تتصل أيضا اتصالا مباشرا بالولاية المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا. وبصفة خاصة، يتناول الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين، في مشروع الاعلان بشأن حقوق السكان الأصليين بصيغته التي اعتمدها اللجنة الفرعية في دورتها السادسة والأربعين، مسألة النقل القسري لهم ويعلن فيه أنه لا يجوز ترحيلهم بالقوة ونقلهم بدون موافقتهم القائمة على حريتهم وعلمهم بالأمر. وهناك مسائل أخرى ذات صلة في تقرير اللجنة الفرعية عن دور الأمم المتحدة في الأنشطة والمساعدات الانسانية الدولية وتطبيق حقوق الانسان (E/CN.4/Sub.2/1994/39) أثارها المقرر الخاص لحقوق الانسان والبيئة (المعين بموجب قرار اللجنة الفرعية ٧/١٩٩٠) والمقرر الخاص للحق في المسكن اللائق (المعين بموجب قرار اللجنة الفرعية ٢٦/١٩٩٢). وقدم إلى اللجنة في دورتها الخمسين تقرير تحليلي من الأمين العام عن عمليات الاخلاء القسري (E/CN.4/1994/20). وخلص التقرير إلى أن ممارسة الاخلاء القسري التي قد تتخذ أشكالا مختلفة وتؤثر على أفراد الأسر، وعلى مجتمعات محلية بأسرها، تتسم في الوقت ذاته ببعض الخصائص العامة المقترنة بها وهي أن ضحايا الاخلاء القسري يكادون أن يكونوا في جميع الأحوال من أشد قطاعات المجتمع فقرا وأكثرها حرمانا من الناحية الاجتماعية وأن عمليات الاخلاء

تنطوي على درجة معينة من العنف. وأكد التقرير الحاجة إلى وضع تشريعات جديدة وآليات فعالة تستهدف منع عمليات الاخلاء القسري. وتتسم بالأهمية أيضا أعمال لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لاسيما فيما يتعلق بالحق في المسكن وكذلك أعمال هيئات أخرى منشأة بموجب معاهدات. وقد أقام الممثل بالفعل اتصلا بالممثلين الخاصين للجنة الفرعية المعنيين بنقل السكان، وبحقوق الإنسان والبيئة.

١٣٢ - وتعتبر مسألة انتاج واستخدام الألفام البرية المضادة للأفراد مجالا آخر من المجالات التي وجّهت الأمم المتحدة الانتباه إليها^(٣٩). فالألفام تشكل عقبة أمنية رئيسية تعترض حرية التنقل، ولا سيما عودة المشردين، ويذكر أن آلافا قد قتلوا أثناء عملية التوطين. أما بروتوكول الألفام المرفق باتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر فلا ينظم انتاج أو تخزين أو نقل أو تصدير الألفام البرية. وقد أوصى تقرير مقدم من الأمين العام إلى الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ (A/49/357) بفرض حظر تام على انتاج واستخدام ونقل جميع الألفام البرية. واتخذت الجمعية العامة في دورتها التاسعة والأربعين القرار ٧٥/٤٩ المعنون "الوقف الاختياري لتصدير الألفام البرية المضادة للأفراد" الذي حث فيه الدول التي لم تفعل ذلك بعد على أن تعلن الوقف الاختياري في أبكر موعد ممكن.

١٣٣ - وأخيراً، يعتبر ضمان سلامة العاملين الميدانيين أنفسهم وتأمين وصولهم بأمان إلى ضحايا الحالات الطارئة الإنسانية مجالاً وضعت معاييرها منذ وقت قريب. ففي عام ١٩٩٤، اعتمدت الجمعية العامة اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها (القرار ٥٩/٤٩، المرفق). وتنص هذه الاتفاقية على واجب ضمان سلامة هؤلاء الموظفين واطلاق سراح من يؤسر أو يحتجز منهم.

دال - وضع إطار قانوني

١٣٤ - في ضوء التقريرين اللذين أعدتهما مؤسسات قانونية عن المعايير التي تنطبق على المشردين داخلياً، والمشاورات التي أجريت مع عدد كبير من الخبراء، بما فيها المائدة المستديرة بضيئنا، بدأ يبرز توافق عام في الآراء يرى فائدة في الاستمرار بوضع مجموعة من المبادئ. وليست هذه محاولة لسد فجوات قانونية فحسب بل أيضاً لإعادة صياغة الالتزامات في إطار المعايير الحالية. ومن شأن صك كهذا أن يزيد الوعي بالمشاكل التي يواجهها الأشخاص المشردون داخليا وأن ييسر تنفيذ المعايير ذات الصلة.

١٣٥ - واستخلص خبراء بأن أحكام القانون الحالية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني ليست واضحة إزاء الحقوق التي تنطبق على الأشخاص المشردين داخليا، ولهذا السبب يرون ضرورة لصياغة حقوق حماية أنسب لحاجات المشردين داخليا. وقد أوصوا على وجه الخصوص بصياغة المبادئ على نحو واضح بحيث تضمن سلامة وصول الأشخاص المشردين الى المرافق والسلع الرئيسية الضرورية لبقائهم؛ وحظر التجويع العمد؛ والنص على الحق في الحصول على وثائق كي تكون لديهم وسائل تضمن ممارستهم لجميع حقوقهم القانونية؛ وضمن حرية التنقل والإقامة للأشخاص المشردين داخليا، والحماية من النقل الفردي أو الجماعي التعسفي

ما لم تقتضي ذلك اعتبارات أمن المدنيين أو الضرورة العسكرية؛ وحظر إعادة الجبرية الى ظروف خطيرة؛ والنص على الحق في العودة الى مكان الإقامة الاعتيادي للشخص أو توطينه في مكان آمن آخر؛ واحترام وضمان حرية وسبل ممارسة الحق في طلب اللجوء؛ واشتراط امتثال ممارسات التجنيد الاجباري للمعايير القانونية المحلية والدولية لا سيما القانون الدولي المتعلق بالحق في الاجراءات القانونية المناسبة وعدم التمييز، واشتراط ألا يقوم أطراف كافة النزاعات إما بتجنيد الأطفال تجنيداً اجبارياً أو تعيبتهم للمشاركة في الأعمال الحربية؛ وحظر انتاج واستخدام الألغام البرية المضادة للأفراد التي كثيراً ما يقع المشردون ضحيتها؛ وتوفير الحماية الخاصة للنساء والأطفال من المشردين داخلياً وغيرهم من الفئات الضعيفة.

١٣٦- ولدى وضع مجموعة من المبادئ، سوف يولى النظر المناسب للمحاولات ذات الصلة التي تم القيام بها مثل إعلان توركو/آبو للمعايير الإنسانية الدنيا، وإعلان سان ريمو بشأن قواعد القانون الإنساني الدولي التي تحكم السلوك في الأعمال القتالية في النزاعات المسلحة غير الدولية؛ والأعمال ذات الصلة التي قامت بها اللجنة الفرعية. وكما سبق ذكره، من المقرر أن يستعرض اجتماع للخبراء مشروع مجموعة المبادئ قبل أن تنظر فيه لجنة حقوق الإنسان وأجهزة أخرى من أجهزة الأمم المتحدة.

١٣٧- ولاحظت اللجنة المعنية بالأشخاص المشردين داخلياً التابعة لجمعية القانون الدولي أنه يمكن التمييز في القانون الدولي المتعلق بالتشرد الداخلي بين المعايير التالية: المعايير التي تنطبق قبل وقوع حالات التشرد الداخلي (أي المعايير المتصلة بمعالجة الأسباب الجذرية والتي يتمثل دورها بالتالي في منع وقوع حالات التشرد الداخلي)؛ والمعايير التي تنطبق على حالات التشرد الداخلي (أي المعايير المتعلقة بتلبية حاجات الأشخاص المشردين داخليا الى المساعدة والحماية العاجلة)؛ والمعايير التي يتعين تطبيقها لإيجاد حلول لحالات التشرد الداخلي (أي المعايير المتصلة بتحقيق رغبات الأفراد من المشردين داخليا في العودة الى منازلهم وما يرافق ذلك من التزامات على الدولة أو الدول المعنية والمجتمع الدولي)^(٤٠). وسوف يضع مشروع مجموعة المبادئ في الاعتبار هذه المجالات المختلفة من مجالات القانون.

١٣٨- كانت اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قد رحبت في "استنتاج" اعتمده في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ بالجهود الرامية الى جمع المعايير الدولية القائمة بشأن معاملة المشردين داخليا، ووضع مدونة لقواعد السلوك تضم مبادئ توجيهية. كما أعربت وثيقة أديس أبابا بشأن اللاجئين والمشردين قسراً في أفريقيا، التي اعتمدها حلقة دراسية نظمتها منظمة الوحدة الأفريقية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام ١٩٩٤، عن الدعم لأعمال ممثل الأمين العام في التشجيع على وضع آليات قانونية مناسبة لحماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخليا على نحو أفضل. وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، أعرب إعلان سان خوسيه بشأن اللاجئين والمشردين الذي اعتمده جميع حكومات أمريكا اللاتينية عن الالتزام بالتشجيع والمساهمة في إعداد إعلان دولي بشأن المبادئ والقواعد الأساسية لحماية جميع الأشخاص المشردين داخليا ومعاملتهم معاملة إنسانية. كما أكد المفوض السامي لحقوق الإنسان أهمية قيام الممثل بالجمع بين قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين ووضع معايير تنطبق على حالات التشرد الداخلي^(٤١).

خامسا - الآليات المؤسسية

١٣٩- نظرا لعدم وجود وكالة تنفيذية واحدة في المنظومة الدولية مسؤولة عن المشردين داخليا، فإن أكثر النظم فعالية في هذه المرحلة هو ذلك النظام الذي يعتمد على القدرات الحالية. ويستعرض هذا الفرع من التقرير هذه القدرات والدور الذي تنهض به حاليا في خدمة المشردين داخليا بغية تقييم مدى امكانية معالجة الاحتياجات من المساعدة والحماية على أفضل نحو.

ألف - الأمم المتحدة والكيانات الدولية الأخرى

١٤٠- في السنوات الأخيرة، تزايدت رغبة المجتمع الدولي في تحمل مزيد من المسؤولية تجاه المشردين داخليا. ومن المسلم به أن مسؤولية مساعدة المشردين داخليا وحمايتهم تكمن أولا في البلد الأصلي. بيد أنه إذا كان هذا البلد غير قادر أو مستعد لتلبية الحد الأدنى من المعايير التي يقضي بها القانون الانساني أو قانون حقوق الانسان، فإن هذه الضمانات يمكن تقديمها عن طريق المساعدات الدولية. وفي داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها على حد سواء، تنشط الهيئات الحكومية الدولية والاقليمية وغير الحكومية في استكشاف وابتكار نهج جديدة لزيادة المساعدة والحماية للمشردين داخليا، ويجري احراز تقدم واضح نحو وضع نهج أكثر اتساقا.

١٤١- إن النهوض بالولاية الخاصة بالمشردين داخليا يجري بالتعاون الوثيق مع الوكالات الدولية. وقد أقام الممثل اتصالات وثيقة مع الأمين العام نفسه، ومع المفوض السامي لحقوق الانسان، ومفوضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ووكيل الأمين العام للشؤون الانسانية، ومدير برنامج الأمم المتحدة الانمائي، ورئيس لجنة الصليب الأحمر الدولية. كذلك ظل الممثل على اتصال بكبار موظفي ومديري المكاتب الاقليمية التابعة لهذه المنظمات لتبادل المعلومات عن التطورات التي تطرأ في الميدان وتبادل الآراء بشأن امكانيات التعاون. وشارك الممثل في أعمال فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخليا، التي ترأسها إدارة الشؤون الانسانية، وتحدث في أيار/مايو ١٩٩٤ أمام اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية والتابعة للجنة التنفيذية لبرنامج المفوضة السامية في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

١٤٢- وعقد الممثل، أثناء بعثاته في الميدان، مشاورات واسعة مع موظفي وكالات الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات الانسانية المقيمة. فعلى سبيل المثال، اجتمع، أثناء توقيفه في نيروبي، مع ممثلي وكالات الأمم المتحدة المشاركة في أعمال الاغاثة والتنمية في كينيا والقرن الافريقي ووسط افريقيا، وعقد اجتماعات للاطلاع على ما لدى برنامج المشردين داخليا في كينيا التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، ومع برنامج المرأة الافريقية في الأزمات التابع لصندوق الأمم المتحدة الانمائي للمرأة. واجتمع، أثناء وجوده في كولومبيا، مع ممثلي البرنامج الانمائي للمشردين واللاجئين والعائدين، وهو مشروع رائد بدأ في امريكا الوسطى.

١٤٣- ولئن كانت منظومة الأمم المتحدة لم تصل بعد الى خطة شاملة لتحسين قدرتها على مواجهة حالات التشريد الداخلي، فإن تطورات هامة قد حدثت في عمل جميع الوكالات الانسانية المشاركة في الأنشطة المتعلقة بالمشردين داخليا.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

١٤٤- من بين جميع وكالات الأمم المتحدة، كانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الأوسع دورا في مساعدة وحماية المشردين داخليا. ورغم أن ولاية المفوضية لا تشمل المشردين داخليا، تزايد دورها في حالات التشريد الداخلي وذلك بناء على طلب الأمين العام أو الجمعية العامة. وفي عام ١٩٩٢ اعتمدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين معايير لاهتمامها بالمشردين داخليا لايضاح عناصر هذا الاهتمام. وتقضي هذه المعايير بأن تنهض المفوضية "بالمسؤولية الرئيسية" في الحالات التي تتصل "صلة مباشرة" بأنشطتها الأساسية المتعلقة باللاجئين، وبخاصة تلك الحالات التي يختلط فيها اللاجئون العائدون بمجموعات المشردين داخليا وكذلك الحالات التي يوجد فيها "خطر كبير" بأن تتحول مشكلة المشردين داخليا الى مشكلة لاجئين. ورغم الطابع العام لمعايير المفوضية، إلا أنها لا تشارك في جميع حالات التشرد الداخلي.

١٤٥- وحينما تنهض المفوضية بالمسؤولية عن المشردين داخليا، فإن مشاركتها تكون شاملة، بحيث تتضمن الحماية والمساعدة على حد سواء. وأكدت المفوضية السامية أن "العمل الانساني لا يتمثل فقط في تقديم الاغاثة لكنه يتمثل في المقام الأول في ضمان حقوق الانسان الأساسية والأمن للضحايا من جميع أطراف النزاع" (٤٢).

١٤٦- ونظرا إلى تزايد دفع المفوضية للعمل في حالات التشرد الداخلي، فقد كان من الضروري توسيع نطاق دورها، وبخاصة في مجال الحماية. ووصف تقرير حديث الى اللجنة التنفيذية المهام الجديدة المتعددة التي يدعى موظفو المفوضية الى أدائها لحماية المشردين داخليا. وتشمل هذه المهام رصد معاملة الأقليات المهددة، والتدخل لدى السلطات لطلب اجراء للحماية، وتوفير المساعدة والحماية في مراكز الاغاثة المؤقتة، ومساعدة الحكومات في توفير الوثائق الشخصية. وفي حالات النزاع المسلح أو انتهاكات حقوق الانسان على نطاق واسع، توسعت أنشطة المفوضية لتشمل المساعدة في ضمان المرور الآمن للمدنيين عبر خطوط الجبهة، ونقل واجلاء المدنيين من مناطق النزاع، ومساعدة السكان المحاصرين الذين لا يستطيعون أو لا يريدون مغادرة منازلهم، والتدخل لدى السلطات المحلية لمنع عودة المشردين داخليا بالاكراه الى مناطق الخطر، وتبني الحكومات والجمهور الى حالات الاساءة الى حقوق الانسان، وتعزيز حق المشردين داخليا في العودة الطوعية الى ديارهم. وشاركت المفوضية أيضا في جهود الوساطة والتوفيق بين المشردين العائدين والسكان المحليين (٤٣).

١٤٧- ومع سعي المفوضية الى التصدي لشواغل المساعدة والحماية الخاصة للمشردين داخليا، أصبح من الواضح أن الخبرات الفنية والموارد اللازمة تفوق كثيرا تلك التي تستطيع المفوضية طلبها حاليا وأنه لا يمكن توقع نهوض المفوضية بمفردها بمعالجة هذه المشاكل برمتها. والتدريب ضروري لتنمية الخبرات الفنية في مجال القانون الدولي لحقوق الانسان والقانون الانساني الدولي، اللذين يشكلان الأساس القانوني لحماية المشردين داخليا ولأنشطة الحماية المنفذة لصالحهم. والتدريب ضروري أيضا في التدابير العملية اللازمة لحماية سلامة المشردين. وكانت الحماية تعني تقليديا للمفوضية الدفاع عن حقوق اللاجئين في اللجوء وعدم الطرد. وتكون الحماية في البلد الأصلي مختلفة الى حد ما. ويصف تقرير للمفوضية عن خبرتها العملية مع المشردين داخليا الصعوبات التي تواجهها الوكالة في محاولة منح الحماية لأولئك الذين شردوا في حالات النزاع الداخلي (٤٤). وفي حالات كثيرة كان على المفوضية زيادة التعاون مع الآخرين، وبالأخص لجنة الصليب الأحمر الدولية وهيئات حقوق الانسان، لوضع استراتيجيات لمعالجة شواغل الحماية.

١٤٨- ومع زيادة مشاركة المفوضية في حالات المشردين داخليا برزت شواغل جدية لدى الوكالة. فهناك مخاوف من أن تؤدي مشاركة الوكالة الى تغيير طبيعتها والابتعاد بها عن مسؤوليتها الرئيسية المتمثلة في مساعدة اللاجئين في بلدان اللجوء. وأثيرت مشاكل اضافية أيضا وهي: نقص الموارد، وعدم وجود اطار قانوني، وصعوبة حماية الأشخاص في حالة النزاع المسلح، والخطر الشديد الذي يتعرض له الموظفون، والأهم من ذلك، التعارض الذي ينشأ دائما بين حماية الناس في بلدانهم الأصلية والدفاع في الوقت ذاته عن حقوقهم في مغادرة بلدانهم والتمسك باللجوء هربا من الاضطهاد. وظهرت مشاكل أخرى عندما حاولت المفوضية معالجة مشاكل كل من اللاجئين والمشردين داخليا في نفس البلد.

١٤٩- ومع هذا، أوضحت المفوضية بشكل متزايد أنه قد لا يكون من المعقول أو من الممكن دائما التفرقة بين حركات المشردين داخليا وحركات اللاجئين. وكما أشار تقرير حديث الى اللجنة التنفيذية، فإنه

"طالما كانت تدفقات اللاجئين والتشرد الداخلي ترجع الى نفس الأسباب، فليس من المعقول الاكتفاء بمعالجة جوانب حركات السكان القسرية التي تظهر عبر الحدود، سواء في الاستجابة للاحتياجات الانسانية المباشرة أو في البحث عن حلول. ومن وجهة نظر المفوضية، بوصفها وكالة دولية مسؤولة عن اللاجئين، يفضل بالتأكيد، كلما أمكن، تجنب حاجة الناس الى مغادرة بلدانهم، ومن ثم التحول الى لاجئين - بحثا عن الأمان ومن أجل الحصول على المساعدات الانسانية الحيوية"^(٤٥).

وقد دعت الجمعية العامة الوكالة الى مواصلة استكشاف أنشطة للحماية والمساعدة والاضطلاع بها، كما أعربت عن تأييدها للجهود التي تبذلها المفوضية والتي تسهم في الحيلولة دون نشوء مشاكل لاجئين (القرار ١١٦/٤٨ المؤرخ في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣). وفي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤، اعتمدت اللجنة التنفيذية استنتاجا بشأن المشردين داخليا يشجع المفوضية السامية على مواصلة الجهود التي تبذلها المفوضية لتنفيذ معاييرها الداخلية ومبادئها التوجيهية لتدخل المفوضية في حالات التشرد الداخلي. ويطلب أيضا مواصلة التعاون الوثيق مع ممثل الأمين العام ومنسق الاغاثة في حالات الطوارئ ومع الوكالات الانسانية القائمة والمنظمات غير الحكومية في التصدي لمشكلة التشرد الداخلي. كما اعترفت الجمعية العامة في عام ١٩٩٤ بأهمية التعاون الوثيق بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وممثل الأمين العام، وبأهمية التعاون مع لجنة الصليب الأحمر الدولية، فيما يتعلق بالوقاية والحماية والمساعدات الانسانية والحلول.

لجنة الصليب الأحمر الدولية

١٥٠- اكتسبت لجنة الصليب الأحمر الدولية خبرة طويلة في مجال حماية المدنيين في حالات النزاع المسلح وقد وسعت قدرتها مؤخرا لحماية ومساعدة المدنيين في النزاعات الداخلية. ومن بين جميع المؤسسات التي تتعامل مع المشردين داخليا، تتولى لجنة الصليب الأحمر الدولية بلا شك أوضح ولاية لمساعدة وحماية ضحايا النزاعات الداخلية الذين يشكلون، ان لم يكن أضخم مجموعة، فعلى الأقل أكثرها تعقيدا بين مجموعات المشردين داخليا. وقد أصبحت أيضا تتدخل مباشرة في حالات النزاع الداخلي بممارسة حق المبادرة الممنوح لها بموجب النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وفي القرارات الأخيرة للجنة الصليب الأحمر الدولية، أقر مجلس المندوبين تدخل اللجنة في مجموعة عريضة من الحالات، وخصصت اللجنة أكثر من ٨٠ في المائة من ميزانيتها الميدانية لحماية ومساعدة المدنيين في النزاعات المسلحة غير الدولية.

١٥١- ولا تفرق لجنة الصليب الأحمر الدولية بين أنشطة المساعدة وأنشطة الحماية. وبينما ترى وكالات الاغاثة والتنمية في أحيان كثيرة أن مسؤوليات الحماية يمكن أن تشكل خطرا على دورها في مجال المساعدة، لاقت لجنة الصليب الأحمر الدولية قبولا من كل من الحكومات والقوى المتمردة في ادائها لدور مشترك يجمع بين المساعدة والحماية. ومن مواطن القوة التنظيمية التي تتمتع بها اللجنة أن ممثلها يقدمون الحماية لطرفي حالات النزاع ويحاولون الوصول الى اولئك الذين لا تستطيع المنظمات الانسانية الأخرى الوصول اليهم بسبب الظروف الأمنية الخطرة أو المعوقات السياسية. فضلا عن ذلك، فإن مسؤولية اللجنة هي مسؤولية تجاه ضحايا النزاع خلافا لمسؤولية الأمم المتحدة التي تكون اساسا تجاه الحكومات. وخلافا للوكالات الأخرى، لا تفوض اللجنة آخرين على الإطلاق في عملها الميداني، مما يمكنها من ضمان مطابقة عملياتها لمعاييرها الخاصة.

١٥٢- وفي الوقت ذاته، فإن استقلال اللجنة واصرارها على السرية يعقد أحيانا قدرتها على العمل مع وكالات أخرى في الميدان. وضخامة حالات الطوارئ الانسانية تجعل العمل التعاوني ضروريا. غير أن التعاون لا يكون سهلا دائما، إما لأن اللجنة لها قواعد خاصة بالعمليات أو لأن عمليات الأمم المتحدة لا تعتبر دائما محايدة، وفي هذه الحالة قد ترغب اللجنة في الابتعاد لضمان احترام استقلالها وحيادها. ويمكن أيضا أن تستبعد مشاركة اللجنة اذا كان التشرد الداخلي غير مرتبط بالحرب واذا كانت شروط مشاركتها غير قائمة. وفي هذه الحالات يتعين عليها مواصلة بحث كيفية التعاون مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية بما يتيح دعما اضافيا في مجال الحماية. وقد سعت اللجنة، في السنوات الأخيرة، الى ايجاد وسائل عمل بالتشاور الوثيق مع الوكالات الأخرى مع الحفاظ على استقلالها.

برنامج الأمم المتحدة الانمائي

١٥٣- كثيرا ما يعمل ممثلو برنامج الأمم المتحدة الانمائي المقيمون بصفتين هما: كموظف أقدم لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي في البلد المعني وكمنسق مقيم لمنظومة الأمم المتحدة في ذلك البلد. وهم بصفتهم منسقين مقيمين، مكلفون "بتنسيق المساعدات المقدمة الى المشردين داخليا" بالتعاون الوثيق مع الحكومات، والجهات المانحة، ووكالات الأمم المتحدة في الميدان (قرار الجمعية العامة ١٣٦/٤٤ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩، الفقرة ٧). بيد أن هناك اتجاها حديثا نحو توسيع مجال الاختيار لمنصب المنسق المقيم بحيث يمكن اختيار فرد آخر غير الممثل المقيم في حالات الطوارئ المعقدة.

١٥٤- ويرفع الممثلون المقيمون لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي تقاريرهم بطبيعة الحال الى المقر الرئيسي للبرنامج. غير أنهم بصفتهم منسقين مقيمين يعملون في مجال مساعدات الطوارئ، يرفعون تقاريرهم الى ادارة الشؤون الانسانية. أما حينما يعالجون قضايا اقتصادية واجتماعية، فإنهم يرفعون تقاريرهم الى مكتب وكيل الأمين العام لتنسيق السياسات والتنمية المستدامة. بيد أنهم في مجال حقوق الانسان والحماية لا يرفعون تقارير الى اي جهة. ورثي أن المفوض السامي لحقوق الانسان، الذي تشمل ولايته تنسيق حقوق الانسان في منظومة الأمم المتحدة بأسرها، يمكن أن يكون جهة الاتصال لهذه التقارير التي يقدمها المنسقون المقيمون.

١٥٥- ورغم احراز تقدم، ما زالت هناك حاجة الى بذل جهود كبيرة لزيادة مزيد من الوضوح فيما يتعلق بالدور المزدوج لموظفي برنامج الأمم المتحدة الانمائي كممثلين مقيمين ومنسقين مقيمين. ومن المؤكد أنه

كان هناك قدر من التساؤل داخل البرنامج بشأن تدخل كبار الموظفين في الميدان في قضايا أخرى غير قضايا التنمية. بيد أن انتشار النزاعات الداخلية، ووجود دول منهاره ودول تقوم بالاصلاح، وحدوث المجاعة والجفاف أمور أسفرت عن عدد كبير من حالات الطوارئ في العالم النامي وهي حالات تكون منظومة الأمم المتحدة فيها مطالبة بصورة متزايدة بمعالجتها. ولم يكن هناك مفر من طلب يد المساعدة من موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الميدان.

١٥٦- وفي معظم حالات الطوارئ، يعمل الممثلون المقيمون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي كمنسقين مقيمين لمنظومة الأمم المتحدة. بيد أنه منذ عام ١٩٩٤، سمح لمنسق الاغاثة في حالات الطوارئ، بالنيابة عن الأمين العام، بأن يقدر في كل حالة طوارئ معقدة ما اذا كانت هناك حاجة الى "منسق انساني" بخلاف الممثل المقيم. ويجري حالياً وضع قائمة أوسع بأسماء المنسقين الانسانيين المحتملين.

١٥٧- ولمساعدة موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرهم على زيادة خبرتهم الفنية في أداء الوظائف المتعلقة بالطوارئ في الميدان، يجري تدريب الممثلين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار برنامج التدريب على إدارة الكوارث الذي يدار بالاشتراك بين ادارة الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وهناك حاجة كبيرة الى استمرار جهود التدريب هذه وتوسيعها بحيث يصبح عدد أكبر من موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ملمين بعمل الطوارئ، وبعمليات حل النزاعات، وتقنيات الانذار المبكر، ومبادئ حقوق الإنسان والحماية. كذلك أنشئ مكتب خاص معني بحالات الطوارئ الإنسانية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتيسير برامج التدريب هذه وتشجيع مشاركة أكثر فعالية في قدرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في حالات الطوارئ، بما في ذلك تلك الجوانب المتعلقة بالاستمرارية التي تبدأ بالاغاثة وتنتهي بالتنمية.

١٥٨- ونتيجة لهذه الجهود زاد تسليم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه سيتعين على بعض موظفيه الرئيسيين في الميدان وفي المقر الرئيسي الاهتمام والتدخل بصورة كبيرة في حالات الطوارئ الإنسانية. وقد ركز موظفو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بصورة عامة، على جميع الأشخاص المحتاجين. وعندما كانت الحاجة تدعو تحديداً إلى معالجة مشكلة المشردين داخليا، فإن تركيزهم الأساسي كان على الاحتياجات المادية.

١٥٩- ولا يرى معظم المنسقين المقيمين أن شواغل الحماية أو حقوق الإنسان تتفق مع مسؤوليتهم كممثلين مقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فهم في هذا الموقع يعملون بالتعاون الوثيق مع الحكومات في برامج التنمية ويخشون أن يشكل اهتمامهم بقضايا الحماية تجاوزاً لولايتهم أو أن يفضي الى طردهم. وفضلاً عن ذلك، اعترض عدد من الحكومات على نسج القضايا الإنسانية وقضايا حقوق الإنسان في مواضع التنمية^(٤٦). وحقيقة الأمر، في الوقت ذاته، أن قضايا حقوق الإنسان تدخل في نطاق جميع أنشطة الأمم المتحدة وفقاً للميثاق. وستدعو الحاجة الى تدعيم قدرة المنسقين المقيمين لتمكينهم من معالجة البعد الخاص بالحماية في حالات الطوارئ أو على الأقل ضمان معالجة قضايا الحماية بصفة منتظمة. وإذا كان المنسقون المقيمون في وضع لا يمكنهم من اثاره مسائل الحماية، فإنه يتوقع منهم توثيق علاقات العمل مع أولئك الذين يستطيعون القيام بذلك، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية والعناصر الفاعلة خلاف الدول. ويتوقع منهم أيضاً الاتصال بهيئات حقوق الإنسان، وفي حالة التشرد الداخلي تحديداً، بممثل الأمين العام المعني

بالمشردين داخليا. وقد أبدى المدير اهتماما كبيرا بعمل الممثل وبدأت علاقة تعاون مع المنسقين المقيمين مما يبشر بتيسير الولاية بدرجة كبيرة.

١٦٠- ويجب أيضاً بذل مزيد من الجهود لسد الفجوة بين دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الطويل الأجل في بلد ما ووظيفته المتمثلة في مساعدة المشردين في حالات الطوارئ. وفي عام ١٩٩٠، وافق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنه يتعين على موظفي البرنامج المشاركة على نحو أكمل في المراحل الأولى من حالة الطوارئ وعلى أنه ينبغي إقامة صلة أوثق بين عمل الإغاثة والعمل الإنمائي. ومع تحقق ذلك، سيتعين على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اكتساب مزيد من الخبرة الفنية في العمل مع السكان المشردين على أساس طارئ وكذلك في وضع برامج إنمائية لتلبية احتياجاتهم الأطول أجلاً.

١٦١- ويوجد في كينيا برنامج مبشر للمشردين داخلياً يجمع بين مرحلة الطوارئ ومرحلة التنمية. وقد انشئ هذا البرنامج التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي استجابة للعنف العرقي الذي اندلع في عام ١٩٩١، وأثر على مختلف أنحاء البلد. وتشير التقديرات الى أنه في ذروة الاضطرابات، كان هناك عدد يصل الى ٣٠٠ ٠٠٠ شخص أضيفوا بسبب التشرد أو بسبب تعطيل أعمالهم وحياتهم المهنية. ويضم البرنامج الخاص بالمشردين، الذي بدأه ونفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والحكومة، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدينية، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المتأثرة بالصدمات العرقية. والغرض من هذا البرنامج هو رصد ودعم عملية الوساطة والتوفيق بين الأطراف المعنية، والقيام بمشاريع لإعادة التأهيل والتنمية المستدامة، وبدء اصلاحات في حيازة الأراضي والأمن المادي والاقتصادي، وتعزيز الأنشطة المدرة للدخل. ونتيجة لذلك، انشئت لجنة تنسيق وطنية معنية بالمشردين ونفذت مشاريع سريعة الأثر لهؤلاء المشردين، مع تركيز الأنشطة على قطاعات مثل المأوى، والصحة، والزراعة، والثروة الحيوانية، والتعليم، ومع توجيه اهتمام خاص الى الأسر المعيشية التي ترأسها نساء والى المساعدة القانونية.

منظمة الأمم المتحدة للطفولة

١٦٢- أصبحت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) تشارك في عدد كبير من حالات التشرد الداخلي عن طريق جهودها الرامية الى تحسين حياة النساء والأطفال بتوفير الخدمات في مجالات الرعاية الصحية، والتعليم، والتغذية، والإصحاح. وبينما يظل الشاغل الرئيسي لليونيسيف هو المساعدة، فإن هذه المنظمة تقدم مثلاً جيداً لوكالة غوثية اعترفت بعلاقة التكامل بين المساعدة والحماية. وبذلت جهوداً لمعالجة مشاكل الحماية وبخاصة حينما تؤثر على أداء المساعدات. فاعتمدت، على سبيل المثال، سياسة بشأن حماية الأطفال في "الظروف بالغة الصعوبة" وتصدرت المفاوضات مع جميع الأطراف في حالات النزاع حتى يمكنها الوصول الى الأطفال المحتاجين. وضمنت اتفاقاً لممرات الإغاثة، مثل عملية الطريق الحيوي في السودان، التي مكنتها من الوصول الى الأطفال خلف خطوط الحكومة والمتمردين. وكانت نصيراً بارزاً لاتفاقية حقوق الطفل وهي تتولى توفير المعلومات للجنة حقوق الطفل. وأدلت ببيانات عامة في الحالات البالغة الغماسة. وقد رثي أيضاً أن تولي اليونيسيف اهتماماً أكبر لمسائل الحماية، وبخاصة التجنيد الالزامي أو العنف الجنسي. كما أنها شرعت في وضع برامج أطول أجلاً تتخطى مرحلة الطوارئ.

١٦٣- وينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن التزام اليونيسيف هو التزام تجاه الأطفال والنساء كقناة من المحتاجين. وفي الحالات التي تمنح فيها وكالات أخرى ولاية خاصة بمساعدة وحماية مجموعة من الناس

جملة، تفترض اليونيسيف أنه يتعين على هذه الوكالات - وليس اليونيسيف - تحمل مسؤولية مساعدة جميع الأشخاص، بمن فيهم النساء والأطفال. وينبغي أن تؤخذ هذه السياسة في الاعتبار عند تقرير ما إذا كان ينبغي أن تنفرد وكالة بالولاية الخاصة بمساعدة وحماية المشردين داخليا.

برنامج الأغذية العالمي

١٦٤- يقدم برنامج الأغذية العالمي المعونة الغذائية الى المشردين داخليا منذ ثلاثين عاماً مضت. ويشكل المشردون داخليا ٢٥ في المائة من مجموع ٤٧ مليون شخص يحصلون على مساعدات برنامج الأغذية العالمي. ورغم أن الإغاثة تكاد تكون الصفة المميزة لجميع العمليات في مراحلها المبكرة، فإن عدداً كبيراً منها يتحول الى مشاريع انمائية بالتعاون عادة مع وكالات أخرى، أو منظمات غير حكومية أو جهات مانحة ثنائية.

منظمة الصحة العالمية

١٦٥- تقوم منظمة الصحة العالمية برصد الحالة الصحية وأنظمة تقديم الرعاية الصحية في الدول الأعضاء التي يطلب اليها تقديم بيانات عن مجموعة من المؤشرات بالنسبة للبلد ككل وبالنسبة لمناطق جغرافية مختلفة، وبالنسبة للذكور والإناث، والمجموعات الحضرية والريفية ومجموعات السكان ذات الأولوية. وتتدخل منظمة الصحة العالمية في حالة التشرد الداخلي إذا تعطلت الخدمات الصحية، أو إذا حددت الأمم المتحدة مجموعة معينة من المشردين داخليا على أنها مجموعة "خاصة"، وفي هذه الحالة تنهض منظمة الصحة العالمية بمسؤوليتها عن توفير الخدمات الصحية لهؤلاء الأشخاص أو المساعدة في توفير هذه الخدمات.

المنظمة الدولية للهجرة

١٦٦- تتمثل ولاية المنظمة الدولية للهجرة في تقديم مساعدات الهجرة، وأحياناً الحماية بحكم الأمر الواقع، الى المشردين (داخليا وخارجيا على حد سواء)، بموافقة الدولة المعنية. واستناداً الى هذه الولاية، أبرمت المنظمة مع عدة دول أعضاء ومراقبة اتفاقات تعاون تنص على اهتمام المنظمة الدولية للهجرة بالهجرة الداخلية وتقديم مساعدات الهجرة أو الحماية الى المشردين داخليا. وتشكل أنشطة المنظمة المتنوعة، في ظروف معينة، شكلاً من أشكال الحماية من حيث مساعدتها على ضمان أعمال حقوق الإنسان الأساسية.

١٦٧- ويتمثل اهتمام المنظمة بالمشردين داخليا في التحليل السريع لتدفقات الهجرة، ووضع أنظمة وطنية للمعلومات المتعلقة بالسكان، واجراء التعدادات، وتقديم المساعدات التقنية الى الحكومات، وتنظيم نقل المشردين داخليا، أو توفير الرعاية الصحية والمساعدة في إعادة التوطين وإعادة الإدماج. وفي هذا الصدد، هناك عدد من المسائل ذات الصلة التي يتعين معالجتها وهي: على سبيل المثال، ان تنظيم قيد المشردين داخليا يتطلب وضع ضمانات فعالة ضد احتمالات إساءة استعماله. وإعادة السكان الى البلدان المنكوبة بالحرب أو نقل الجماعات العرقية من منطقة الى منطقة أخرى في بلد ما يشير مسألة ما اذا كانت الحركات طوعية وما اذا كانت الظروف مأمونة بقدر يكفي للسماح بالعودة. وقد تدعو الحاجة الى وضع مبادئ توجيهية لمعالجة هذه الشواغل والى القيام برصد مشترك مع هيئات حقوق الإنسان لضمان توافر الحماية أثناء عملية العودة وإعادة التوطين.

مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان

١٦٨- يستطيع مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، الذي يتمتع بولاية عامة للوقاية وتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، أن يجيز ويدعم الجهود الرامية إلى توفير حماية محسنة للمشردين داخلياً. ويستطيع المفوض السامي أن يشير حالات محددة للتشرد الداخلي في حواراته مع الحكومات. وقد أظهر اهتماماً كبيراً بضمان تنفيذ توصيات الممثلين ومقرري اللجنة، وأعرب بصورة خاصة عن تأييده لعمل ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً. وبتفويض منه، انتشر الموظفون الميدانيون بالفعل لبحثوا بنشاط قضايا حقوق الإنسان المتصلة بالتشرد الداخلي في رواندا؛ وأنشئ وجود وقائي في بوروندي.

١٦٩- وأعطى المفوض السامي أهمية خاصة لتعزيز قدرة مركز حقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان على سرعة الاستجابة لحالات الطوارئ المتعلقة بحقوق الإنسان. وفي حالة رواندا، قام بدور هام في التأكد من الدعوة الى عقد دورة طارئة للجنة. كما أنه اتخذ خطوات لزيادة تدفق المعلومات المتعلقة بالطوارئ الى المركز وأعلن عن خطط لوضع قاعدة بيانات متعلقة بحقوق الإنسان لمساعدة المقررين والممثلين. غير أن موارد المفوض السامي قليلة وموظفيه محدودون. وزيادة الموارد ستمكنه من ضمان زيادة الأولوية الممنوحة للشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان والحماية في استجابة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ الإنسانية.

إدارة الشؤون الإنسانية

١٧٠- من الواضح أن الكيانات الدولية التي سبق تناولها بالمناقشة تتمتع بقدرة ضخمة على الاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً. وفي السنوات الأخيرة، اتضح بشكل متزايد أن أوجه الضعف التي تعاني منها المنظومة لا ترجع في كثير من الأحيان الى نقص القدرة بقدر رجوعها الى عدم التمكن من تنسيق القدرات المتوافرة بفعالية. وأدت الحاجة الى زيادة فعالية تنسيق المساعدات الإنسانية الى إنشاء وظيفة منسقة الإغاثة في حالات الطوارئ في عام ١٩٩١ (أو وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية)، ومن ثم الى إنشاء ادارة الشؤون الإنسانية.

١٧١- وتشمل مسؤوليات ادارة الشؤون الإنسانية تحديد حالات الطوارئ الإنسانية التي تتطلب التنسيق من الأمم المتحدة، وتكليف الوكالات الموجودة في الميدان بالمسؤولية، وتنسيق عملية توجيهية لنداءات بحيث تكون عملية موحدة لتعبئة التبرعات للاستجابة الانسانية لحالات الطوارئ، وتخصيص أموال الطوارئ، وضمان إدراج عناصر إعادة التأهيل وإعادة البناء في عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ. وترأس إدارة الشؤون الإنسانية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، التي تتألف من رؤساء وكالات الإغاثة والتنمية الرئيسية في الأمم المتحدة^(٤٧)، وهي تعمل كأداة للتنسيق الذي تتولاه إدارة الشؤون الإنسانية في حالات الطوارئ.

١٧٢- وكما سلّفت الإشارة اليه أعلاه، فإن وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية يحتفظ بصلة مباشرة بالميدان عن طريق المنسقين المقيمين الذين يقدمون تقارير إليه عند معالجة المسائل الإنسانية. ومن أهم أدوار وكيل الأمين العام الوقوف أمام مجلس الأمن بصفتها المدافع عن القضايا الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة، وهذه القضايا يمكن أن تشمل حالات التشرد الداخلي.

١٧٣- ورغم أن إدارة الشؤون الإنسانية لا تنهض بمسؤوليات الحماية في حد ذاتها، فإنها لا يمكنها تنسيق مساعدات الطوارئ أو التفاوض بفعالية بشأن الوصول إلى مناطق الطوارئ بدون الاعتراف بالرابطة التكاملية بين المساعدات الإنسانية والحماية. وعند التفويض في المسؤولية في حالات الطوارئ، يجب أن تكون الإدارة على علم بمدى قدرة الأمم المتحدة والوكالات الأخرى على توفير الحماية ومدى الحاجة إلى تعزيز قدراتها.

١٧٤- ويعتبر موظفو إدارة الشؤون الإنسانية المشردين داخليا عادة مجموعة واحدة من بين المجموعات العديدة التي تضمها حالة الطوارئ الإنسانية والتي يتعين تلبية احتياجاتها، وهذه الاحتياجات تحدد بصورة رئيسية من الناحية الإنسانية والمادية. ورغم اقتران تنسيق الإغاثة الإنسانية في حالات الطوارئ بعدة صعوبات وتحديات، فإن على إدارة الشؤون الإنسانية أن تجد طرقاً تضمن ألا يؤدي تحسين تنسيق المساعدات الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة إلى استبعاد مسائل الحماية الأساسية من الحساب لسبب تقني فحسب هو أن ولاية الإدارة ليست شاملة بقدر كاف. وسيعتبر دور إدارة الشؤون الإنسانية في تشجيع استجابة منسقة لمشاكل المشردين داخليا اختباراً هاماً لاستعدادها للقيام بدور رائد داخل منظومة الأمم المتحدة في مجال صياغة استراتيجيات ونهج شاملة لمعالجة البعد الإنساني في حالات الطوارئ المعقدة.

باء - تدعيم الترتيبات التعاونية

١٧٥- لاحظ مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أن "حجم المشكلة يتجاوز كثيراً قدرة وموارد أي وكالة بمفردها. وأنه يستدعي جهوداً شاملة ومتضافرة من الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الأخرى"^(٤٨) وتعبئة القدرات الحالية وتنسيقها للتصدي للحالات على نحو فعال وملائم في توقيتها سيسهم في الوفاء بشكل أنسب باحتياجات مجموعات المشردين داخليا. وقد كان لعدم وجود نظام منسق آثار خطيرة على المشردين داخليا. ففي بعض الحالات، كانت فترات طويلة تنقضي قبل مساعدة مجموعات المشردين داخليا. وفي حالات أخرى، تجاوزت احتياجات المشردين داخليا قدرة وكالات الإغاثة التي تقوم بعمليات في المنطقة المنكوبة. وفي حالات أخرى أيضاً، ظلت مشاكل حمايتهم بدون معالجة إلى حد بعيد.

١٧٦- وفي محاولة لتحقيق استجابة أكثر فعالية لاحتياجات المشردين داخليا من المساعدة والحماية، قامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، التي يرأسها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بإنشاء فرقة عمل مشتركة بين الوكالات معنية بالمشردين داخليا في عام ١٩٩٢ وهي تجري مشاورات بشأن تحديد المسؤولية عن المشردين داخليا وبشأن زيادة فعالية وشمول التنسيق بين الوكالات الدولية. ووافقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في اجتماعها الذي عُقد في تموز/يوليه ١٩٩٣، على أن وجود آلية لتحديد المسؤولية سيكون أمراً مفيداً عند ظهور حالة تشرد داخلي. وعززت اللجنة، في اجتماعها الذي عقده في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، هذا المقرر بتأييد توصية فرقة العمل التابعة لها بأن يكون منسق الإغاثة في حالات الطوارئ نقطة مرجعية في منظومة الأمم المتحدة لتلقي طلبات المساعدة والحماية في حالات التشرد الداخلي الفعلية أو الناشئة التي تتطلب استجابة دولية منسقة.

١٧٧- وشارك الممثل في أعمال فرقة العمل طوال عام ١٩٩٤ وهو يؤيد إنشاء نقطة مرجعية مركزية داخل منظومة الأمم المتحدة للتوصية بأنسب تقسيم للعمل بين وكالات الأمم المتحدة من أجل التصدي لاحتياجات المشردين داخليا من المساعدة والحماية. وهذا الأمر كان توصية رئيسية تضمنتها الدراسة الشاملة المقدمة

الى لجنة حقوق الانسان في عام ١٩٩٣. والنقطة المرجعية رغم عدم كونها دواء لجميع العلل، ينبغي أن تكون خطوة أولى نحو وضع نظام أكثر اتساقاً للتعامل مع مجموعات المشردين داخلياً.

١٧٨- وأوصت دراسة عام ١٩٩٣ الشاملة أيضاً بأن تنظر كل هيئة من الهيئات الرئيسية التي تتصل ولايتها بالمشردين داخلياً في منظومة الأمم المتحدة، وبخاصة إدارة الشؤون الانسانية، في انشاء وحدات يقتصر تركيزها على مشاكل المشردين داخلياً. ورأت أنه بإمكان جهات الاتصال في مختلف الوكالات تقديم معلومات عن مجموعات المشردين داخلياً الى النقطة المرجعية المركزية، وأنه بإمكان الممثل ومعه مختلف الوكالات محاولة وضع استراتيجيات لادماج أنشطة المساعدة وأنشطة الحماية في مجال خدمة المشردين داخلياً. ووافقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في اجتماعها الذي عُقد في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، على أنه يتعين على منسق الاغاثة في حالات الطوارئ إنشاء قدرة داخل إدارة الشؤون الانسانية تكفي لتمكينه من القيام بفعالية بدور النقطة المرجعية، كما ناشدت جميع المنظمات الأعضاء فيها إنشاء قدرة كافية داخلها بشأن المسائل المتعلقة بالمشردين داخلياً.

١٧٩- وشملت الاتفاقات الأخرى ذات الصلة التي توصلت اليها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات القرار الذي يقضي بأن يكون نظام التنسيق داخل القطر الذي يتولى التعامل مع المشردين داخلياً هو فريق إدارة الكوارث أو غيره من الاكليات المنشأة في الميدان للتصدي لأزمة إنسانية محددة، وبأن يدعى كل من المفوض السامي لحقوق الانسان وممثل الأمين العام الى المشاركة في مداولات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والأجهزة المنبثقة عنها كلما جرت مناقشة للمسائل التي تتعلق بولاية كل منهما. وأشار القرار بوجه خاص الى ضرورة التصدي لكل من احتياجات المساعدة واحتياجات حقوق الانسان للمشردين داخلياً.

جيم - النهج الشامل للمساعدة والحماية

١٨٠- رغم أن المشردين داخلياً يحتاجون عموماً الى المساعدة والحماية، فإن معظم الجهود الدولية المبذولة لخدمتهم ركزت حتى الآن على توفير الاغاثة لهم مع ايلاء اهتمام أقل لاحتياجات الحماية.

١٨١- وبتعبير أعم، تندرج حالات التشرد الداخلي تحت فئتين عريضتين هما: الحالات "البسيطة" نسبياً التي ترجع الى سبب وحيد ولا تنطوي على مسائل حماية واسعة النطاق، مثل التشرد الناجم عن كارثة طبيعية، والحالات "المعقدة" التي لها عدة أسباب وتعقيدات في مجالي المساعدة والحماية على حد سواء. وفي البداية، يشكل تسليم المعونات المادية للمشردين داخلياً وغيرهم من المضرورين عموماً تحدياً لوجستياً وتقنياً تستطيع معظم الوكالات القائمة مواجهته. بيد أنه في الحالات المعقدة، يواجه المجتمع الدولي في كثير من الأحيان صعوبة في الوصول الى المشردين داخلياً بسبب النزاع الأهلي أو عدم التعاون من جانب الحكومات أو العناصر الفاعلة خلاف الدولة.

١٨٢- ومعظم المشردين داخلياً يوجدون في حالات معقدة الطابع. وبينما تؤدي عدة مسائل متعلقة بالسيادة وبإمكانية الوصول الى تعقيد تسليم المساعدات المادية للمشردين، يشكل توفير الحماية لهم تحدياً أكبر. وقد وضعت فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخلياً قائمة بالمهام الحرجة "التي يجب إنجازها للسماح بالتدخل الانساني الفعال وتدعيمه". وتشمل القائمة عدداً كبيراً من مسؤوليات الحماية

الصعبة، مثل التفاوض بشأن امكانية وصول المساعدات الانسانية الى المشردين، وإثارة الشواغل المتعلقة بسلامة المشردين وأمنهم مع السلطات، وضمان مناطق آمنة، وضمان احترام حقوق الانسان^(٤٩).

١٨٣- واعترفت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في اجتماعها الذي عقد في تموز/يوليه ١٩٩٢، بأن توفير الاغاثة في حالات الطوارئ المعقدة يجب أن يشكل جزءاً من نهج أعرض وأكثر تكاملاً يشتمل على الاهتمام بالحماية. وقالت إنه يتعين معالجة كل من "احتياجات الحماية واحتياجات الاغاثة" في حالات التشرد الداخلي الملحة^(٥٠). كذلك أكدت فرقة العمل التابعة لها والمعنية بالمشردين داخلياً أن "هناك شروط حماية أساسية لا غنى عنها لأي برنامج ناجح من أجل المشردين داخلياً"^(٥١). وأقرت وكالات الاغاثة والتنمية نهجاً متكاملاً يستهدف التصدي لكل من احتياجات المساعدة واحتياجات الحماية عند التعامل مع المشردين داخلياً^(٥٢). وفي بيان أمام اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية والتابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أعلنت إدارة الشؤون الانسانية، على سبيل المثال، أنه: "رغم استمرار إدارة الشؤون الانسانية في التركيز على تقديم المساعدات الانسانية، ومساعدات البقاء على قيد الحياة في كثير من الأحيان، الى المشردين داخلياً، فإن حقوق الانسان للمشردين داخلياً تمثل شاغلاً خاصاً لنا جميعاً، والتوازن بين توفير المساعدات الانسانية لهم وتأييد حقوقهم الانسانية يعتبر حاسماً"^(٥٣).

١٨٤- ورغم احراز بعض التقدم في مجال دمج شواغل الحماية والمساعدة، فإن الحماية لم تحظ بالاهتمام الذي تستحقه لأن حماية حقوق الانسان ليست شاغلاً أو مهمة رئيسية لمعظم وكالات الاغاثة والتنمية ولأن هيئات حقوق الانسان ليست جاهزة تماماً للعمل بعد وغير موجودة في كثير من الأحيان. ولا يوجد اتفاق في الآراء، على سبيل المثال، بشأن الدور الذي يتعين على هيئات حقوق الانسان القيام به في تحديد مشاكل الحماية الخاصة بالمشردين داخلياً وتوضيحها ورصدها ومعالجتها. وحينما تُنشَط آليات حقوق الانسان، مثلاً عن طريق تعيين مقرر خاص وتنظيم بعثة لتقصي الحقائق، كثيراً ما تكون هذه الجهود بمعزل عن الجهود المبذولة للتصدي للمشاكل الانسانية للمجموعات المضروبة بسبب النزاعات. ولا يوجد أيضاً اتفاق في الآراء بشأن الدور الذي يتعين على وكالات الاغاثة والتنمية القيام به في حماية المشردين داخلياً. وفي حالات الطوارئ، كثيراً ما تخلو العمليات المشتركة بين الوكالات لتقييم الاحتياجات من معالجة السلامة البدنية للسكان المضرورين أو المخاطر التي تواجههم. وخبرة أولئك الذين يوفدون لتقييم حالات الطوارئ تكون عموماً في مجال توزيع الأغذية، والتغذية، والصحة، والمأوى، ولكن ليس في كيفية معالجة مشاكل حقوق الانسان والحماية للسكان المضرورين. والواقع أن كثيراً من موظفي وكالات الاغاثة والتنمية يخشون المشاركة في شواغل الحماية، لما قد يشكله ذلك من خطر على حياتهم وقدرتهم على توفير المساعدات الانسانية. أما من جانب هيئات حقوق الانسان، فليس لديها عموماً مكاتب أو ممثلون في الميدان للنهوض بمهام الحماية في حالات الطوارئ الانسانية.

١٨٥- وهناك بطبيعة الحال استثناءات على مبدأ الفصل بين الشواغل المتعلقة بالمساعدة والشواغل المتعلقة بالحماية. وكما سلّطت الاشارة اليه، فعندما تتدخل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في حالات التشرد الداخلي، يكون تدخلها شاملاً، أي جامعاً لكل من الحماية والمساعدة. كذلك تشارك وكالات إغاثة وتنمية أخرى في أنشطة الحماية أثناء عملها الخاص بالمساعدة. وتشمل الحماية بمعناها الواسع تنسيق وتسليم الأغذية والأدوية والمأوى والتفاوض بشأن الوصول الى المشردين داخلياً. وكما أشارت لجنة الصليب الأحمر الدولية فإن "التفرقة بين الأنشطة التي تُطلق عليها صفة المساعدة وتلك الأنشطة التي تعتبر حماية غالباً ما تكون مصنعة. فتسليم امدادات الاغاثة والتأكد من وصولها الى الناس الموجهة اليهم هذه الامدادات

هما أيضاً شكل من أشكال الحماية^(٥٤). ومجرد وجود وكالات الاغاثة والتنمية يوفر شكلاً إضافياً من أشكال الحماية. فهو يمكن في حالات كثيرة أن يمنع إساءة التصرف أو على الأقل أن يكون عاملاً ملطفاً. وقد أكد المفوض السامي للاجئين أمام لجنة حقوق الانسان قائلاً: "وجدنا أن الحضور الدولي والوصول الى الضحايا هو أكثر الأدوات فعالية لضمان الحماية من امتحان حقوق الانسان"^(٥٥).

١٨٦- وبخلاف الحضور والمشاركة في التفاوض بشأن الوصول، كثيراً ما تكون وكالات الاغاثة والتنمية في وضع يمكنها من إثارة الشواغل المتعلقة بالأمن المادي للمشردين، وبخاصة إذا اكتسبت الوكالات ثقة الحكومات والقوى الفاعلة غير الحكومية في إطار تقديم المساعدات. ولكن عند هذه النقطة ترفض بعض وكالات الاغاثة والتنمية تجاوز الحد. ويشير بعضها الى احتمال ظهور تعارض بين دور المساعدة ودور الحماية وأن الأولوية في هذه الحالات ينبغي أن تكون للمساعدة. وأشار برنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، في تقريره أمام فرقة العمل المعنية بالمشردين داخلياً، الى أنه في حالات معينة قد دخل في مفاوضات بشأن الوصول والمرور الآمن لأغذية البرنامج وموظفيه مع كل من القوى المتمردة والحكومات. لكنه أشار الى أنه:

"رغم تأييد برنامج الأغذية العالمي التام للحاجة الى ضمان خدمات الحماية للمشردين داخلياً، يجب التسليم بأنه إذا طالت المفاوضات، يجوز، عند الاقتضاء، أن يسبق توفير المعونة الغذائية لحالات الطوارئ وضع الصيغة النهائية لترتيبات الحماية. وينبغي ألا يعتبر هذا الاجراء إجراء يقوض المفاوضات الخاصة بالحماية... ولكن مجرد إجراء يؤدي به برنامج الأغذية العالمي ولايته الرئيسية، وهي تخفيف حدة الجوع بين الفقراء والمحتاجين"^(٥٦).

وظهرت في بعض الأحيان أيضاً حالات شد بين دور المساعدة ودور الحماية اللذين تقوم بهما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ورغم الدعم المتبادل في معظم الحالات بين وظيفتي المساعدة والحماية، فإن ذلك لا يحدث أحياناً، وبخاصة إذا خشيت المفوضية من تعرض برامجها الخاصة بالمساعدة للخطر أو من تعرض موقفها الحيادي للمساومة إذا أثارت حالات الحماية بقوة.

١٨٧- غير أن مشاكل الحماية كثيراً ما تؤثر على تقديم المساعدات وقد يصعب تحديد الخط الفاصل بين الوظيفتين. ويجب التصدي لمسائل الحماية إذا تعرض المشردون للاعتداء وإذا تعرض توزيع الأغذية والامدادات للاعاقبة. فضلاً عن ذلك، فإن عدم الاهتمام بمسائل الحماية قد يؤدي الى مشاكل مستمرة في تقديم المساعدات. وحاجة وكالات حقوق الانسان والوكالات الانسانية الى وضع استراتيجيات متكاملة لتقديم المساعدات والحماية تزداد وضوحاً. فضلاً عن ذلك، فإن ظروف رصد المشردين داخلياً قد تكون صعبة بل خطيرة، مما يجعل الاستراتيجيات المشتركة أمراً مستصوباً.

١٨٨- ويؤكد موظفو لجنة الصليب الأحمر الدولية أن الحماية ينبغي ألا تأتي في المرتبة الثانية أبداً. "إن الوكالات الانسانية لا يمكنها أن تقصر دورها على مجرد دور المورد للمعونات الطبية والغذائية. ويجب أن تدعم عملياتها الخاصة بالطوارئ في الميدان باحتجاجات على السلوك والسياسات المؤدية الى المجاعات وانتهاكات حقوق الانسان الأساسية". ورغم أن عمليات التوسط يمكن أن تكون "حساسة من الناحية الدبلوماسية وخطرة من الناحية السياسية أو مكلفة بكل معنى الكلمة". فإنها تشكل "الجانب الوقائي الذي لا غنى عنه لأي عملية إغاثة، وبدونه لا يمكن ضمان تحسن دائم في حالة ضحايا النزاع"^(٥٧).

١٨٩- ومن الواضح أن الوكالات الانسانية ومنظمات حقوق الانسان في حاجة الى اجراء مناقشات على نطاق واسع لبحث أفضل السبل لتوفير الحماية في حالات الطوارئ التي يوجد فيها مشردون داخلياً. وينبغي أن تبحث وكالات الاغاثة والتنمية المدى الممكن لمشاركتها في التصدي لمشاكل الحماية التي تؤثر على تقديم المساعدات. ويجب أيضاً أن تنظر في إقامة علاقات تعاون مع الوكالات الأخرى التي قد تكون أفضل استعداداً في مختلف الحالات للتصدي للحماية خارج النطاق العادي. وفي مناطق مثل رواندا والبوسنة والهرسك، اتضحت صعوبة حماية حقوق الانسان بشكل مؤلم حيث اتهمت الاغاثة الانسانية بإطالة النزاعات، وبأنها كانت بديلاً للمبادرة السياسية، وأداة غير متعمدة لمساعدة قوى الابداء المحاربة. وفي يوغوسلافيا السابقة، أدت المساعدة على إجلاء الناس المعرضين للخطر الى اتهام الوكالات الانسانية بالمساهمة على نحو غير مباشر في ممارسة "التطهير العرقي". غير أنه لولا هذه المساعدة لكانت الخسائر في الأرواح أكبر كثيراً في ذلك البلد^(٥٨). ويجب أن تتناول المناقشات هذه الشواغل وأن تجد وسائل تضمن أن يؤدي تحسين تنسيق المساعدات الانسانية الى تعزيز حماية حقوق الانسان. واتباع نهج شامل سيتطلب تعاوناً وثيقاً بين المنظمات الانسانية ومنظمات حقوق الانسان ووسائل أكثر تنسيقاً للتصدي لشواغل الحماية.

١٩٠- واعترفت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بالحاجة الى زيادة إدماج شواغل حقوق الانسان والشواغل الانسانية حينما قررت في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ دعوة ممثل الأمين العام والمفوض السامي لحقوق الانسان الى المشاركة في اجتماعاتها عند مناقشة المسائل المتعلقة بولاية كل منهما. ويتوقع أن تكون مشاركتها في اجتماعات اللجنة الدائمة خطوة هامة نحو ضمان بذل جهد لمعالجة كل من شواغل الحماية وشواغل المساعدة. ويمكن أن يحاول ممثل الأمين العام أن يضمن وجود فهم كامل لمعايير الحماية وحقوق الانسان ومراعاة لها في تخطيط وتنفيذ الأنشطة لصالح المشردين. ويمكنه أن يكون حلقة وصل ومحفزاً بين مختلف هيئات الأمم المتحدة المشاركة في رسم السياسة العامة والبرامج التنفيذية. ويمكنه أن يخبر اللجنة الدائمة بحالات التشرد الداخلي التي تتطلب مزيداً من الاهتمام والمناقشة على المستوى الدولي. ويمكنه أن يساعد في تحديد ما إذا كان ينبغي تجنيد كيانات إضافية في الأمم المتحدة لتوفير الحماية اللازمة وما إذا كان ينبغي في حالات حساسة معينة القيام بأنشطة لضمان التصدي لكل من المساعدة والحماية.

١٩١- ولتيسير مهمة الممثل في عرض شواغل الحماية المتعلقة بالمشردين داخلياً على اللجنة الدائمة، ينبغي تدعيم علاقات التعاون بين الممثل وبين المنظمات الانسانية. وينبغي تطوير عمليات تبادل المعلومات بحيث يمكن إبلاغ الممثل بمشاكل الحماية وإبلاغ هيئات حقوق الانسان عن طريقه بهذه المشاكل. وتستطيع فرقة العمل المعنية بالمشردين داخلياً القيام بدور هام كمحفز لاتاحة المعلومات للممثل. ويمكنها، بإجراء مشاورات عن حالات بلدان معينة، إبلاغه بالحالات الخطرة والمساعدة في تشجيع وضع استراتيجيات منسقة للتصدي لها.

دال - الدور الموسع لهيئات حقوق الانسان

١٩٢- وينبغي لهيئات حقوق الانسان أن تقوم أيضاً بدور أشمل في وضع نهج متكامل لمعالجة احتياجات المشردين داخلياً من الحماية والمساعدة. والمناقشات الأخيرة التي دارت حول إنشاء محاكم لجرائم الحرب، والحاجة الى وجود أجهزة لرصد حقوق الانسان في حالات الطوارئ، وتزايد الاعتراف بالأولوية الممنوحة لشواغل العدالة وحقوق الانسان في تشجيع حل النزاعات ودعم فرص السلم والتنمية، جميعها أمور تبشر

باتخاذ مزيد من النهج المبتكرة لادماج قدرات وشواغل حقوق الانسان في استراتيجيات دولية أشمل للتصدي لمشاكل التشرد الداخلي.

١٩٣- وأكد المؤتمر العالمي لحقوق الانسان الذي عُقد في ١٩٩٣ أهمية أن تولي هيئات حقوق الانسان في الأمم المتحدة اهتماماً خاصاً لمسألة التشرد الداخلي، وتعمد مركز حقوق الانسان، رهنا بتوافر الموارد، بالقيام بدور أنشط في التصدي للأسباب والآثار الجذرية للتشرد وتوفير حماية ومساعدة فعاليتين للمشردين^(٥٩). وتمشياً مع هذه الأهداف، يمكن أن تبدأ لجنة حقوق الانسان في بحث بُعد حقوق الانسان الذي يشتمل عليه التشرد بحثاً أتم، وتركيز الاهتمام على حالات محددة تستدعي الاهتمام الدولي، ووضع استراتيجيات وقائية للتصدي للأسباب الجذرية. وإذا شعرت الوكالات الانسانية أن هناك قيماً على إبداء رأيها، ينبغي أن تدعم قرارات اللجنة جهود هذه الوكالات بتوجيه الاهتمام الى إعاقه المساعدات الانسانية وسوء معاملة المشردين داخلياً.

١٩٤- ويشكل تدعيم الوجود الدولي في المواقع التي توجد فيها مشاكل حماية وسيلة حاسمة أخرى تستطيع هيئات حقوق الانسان أن تسهم بها في تحسين حماية المشردين داخلياً. وينبغي الإشارة الى أن مفوض الأمم المتحدة السامي للاجئين قد أكد أن هناك حاجة الى وضع نهج جديدة لزيادة الحماية في الأزمات الانسانية وأنه أوصى على نحو خاص "بوجود دولي فعال يجمع بين مراقبي حقوق الانسان، والمنظمات الانسانية، وقوات حفظ السلم"^(٦٠). ونشر موظفي حقوق الانسان الميدانيين في المناطق التي توجد بها أعداد ضخمة من المشردين داخلياً يمكن أن يشكل خطوة هامة نحو معالجة عيوب النظام الحالي في مجال الحماية في الميدان. وكما أوضحت التجربة في السلفادور، ويوغوسلافيا السابقة، ورواندا، فإن في إمكان المراقبين القيام بدور هام في جمع المعلومات، والتحقق من احتياجات الحماية، والاتصال بالسلطات المحلية بشأن مشاكل الحماية، وتنبية الحكومات والمجتمع الدولي الى المشاكل التي تستدعي الاهتمام. ويمكنهم أيضاً أن يقوموا بدور هام في محاولة منع ما قد يحدث من انتهاكات لحقوق الانسان. فموظفو حقوق الانسان الميدانيون، في رواندا على سبيل المثال، يشاركون في هذه الأنشطة الوقائية. وبالإضافة الى ذلك، يمكن أن يفيد المراقبون بتقديم النصح بشأن تحديد الشروط اللازمة لاعتبار الظروف مأمونة بما يكفي لتبرير العودة الى الديار، والاشراف على عمليات العودة الفعلية والمساعدة عليها والمساعدة في خلق الثقة اللازمة لجعل عمليات العودة ممكنة. وبالعامل مع المنظمات الانسانية، يستطيع المراقبون وضع استراتيجيات انمائية تقيم التكامل بين شواغل الحماية وشواغل المساعدة؛ وكثيراً ما عجزت الوكالات الانسانية من اللجوء الى هيئات حقوق الانسان لأن هذه الهيئات لم يكن لها سوى وجود تنفيذي ميداني محدود أو لم يكن لها وجود على الاطلاق. وفي حالات معينة، يمكن إغارة موظفي حقوق الانسان لوكالات الاغاثة حيث يمكنهم العمل كجهات اتصال في المسائل المتعلقة بالحماية وطلب الدعم من هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة للتصدي لشواغل الحماية.

١٩٥- ويستطيع مركز حقوق الانسان، من خلال برنامجه الخاص بالخدمات الاستشارية، أن يساعد في تدعيم المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الانسان وأن يدعم إنشاء وظيفة أمين المظالم وغير ذلك من طرق توفير وسائل الانتصاف للمشردين داخلياً. كذلك يستطيع المركز أن يوفر التدريب في مجال قانون وممارسات حقوق الانسان لموظفي المنظمات الانسانية وأفراد قوات حفظ السلم. ويمكن أن يوفر التدريب توجيهها بشأن كيفية تحديد أعمال الاساءة الى حقوق الانسان، وكيفية الابلاغ عنها، والأشخاص الذين يتعين تنبيههم إذا تعرض المشردون داخلياً للخطر. ويمكن أن يشجع الوكالات التنفيذية على نشر معايير حقوق

الانسان والمعايير الانسانية وزيادة الوعي العام بشأن هذه المسائل عن طريق البرامج التعليمية والاعلامية. وقد لعبت لجنة الصليب الاحمر الدولية دوراً هاماً في الدعاية للقانون الانساني. ويمكن بذل جهود مماثلة فيما يتعلق بمعايير حقوق الانسان والمعايير الانسانية الواجبة التطبيق على المشردين داخلياً. وهناك مهمة أخرى متصلة بذلك وهي تدريب قيادات المجتمعات المحلية في المسائل المتصلة بالحماية الدولية والمعايير الدولية لحقوق الانسان.

١٩٦- وأوصى المؤتمر العالمي لحقوق الانسان الذي عُقد في ١٩٩٢ بوضع موظفين لحقوق الانسان في المكاتب الاقليمية للأمم المتحدة بغية توفير التدريب والمساعدات التقنية الأخرى في ميدان حقوق الانسان. وفي هذه الحالات، يتعين على الموظفين المبعوثين للعمل مع الحكومات في صياغة خطط عمل وطنية في ميدان حقوق الانسان أن يدرجوا احتياجات المشردين داخلياً في برامجهم.

١٩٧- واعتمدت الأمم المتحدة في أحيان كثيرة على المنظمات غير الحكومية في وضع استراتيجيات الحماية. واتبعت المنظمات الانسانية ومنظمات حقوق الانسان غير الحكومية في السنوات الأخيرة نهجاً أكثر تحسباً للمستقبل فيما يتعلق بحماية حقوق الانسان. وهي تتجه بشكل متزايد الى نقل مبادرات حقوق الانسان من الساحة الدولية الى الميدان، حيث تحاول تطبيق برامج لحقوق الانسان. فهي على سبيل المثال تشجع توفير خدمات المساعدة القانونية كعمل خيري للمشردين في اتصالاتهم بالقضاء والادارة المحلية. وبرامج المساعدة القانونية مهمة للمشردين داخلياً الذين لا تتوافر لديهم وثائق هوية شخصية؛ فكثيراً ما يؤدي عدم وجود هذه الوثائق الى تفاقم مخاطر انتهاكات حقوق الانسان. وفي لبنان وغواتيمالا وبلدان أخرى، قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين برعاية برامج لاصدار الوثائق على مستوى المجتمعات المحلية. وأصبحت المنظمات غير الحكومية مهتمة أيضاً بالمساعدة على تعزيز الأنظمة القضائية واجراءات الشكاوى وتشجيع مشاركة المجتمعات المحلية في هذه البرامج.

هـ - خيارات الاصلاح المؤسسي

١٩٨- إن تزايد استعداد المجتمع الدولي لتحمل مزيد من المسؤولية تجاه المشردين داخلياً ينبغي ألا يحجب حقيقة وجود عدد كبير من حالات التشرذ الداخلي التي لم تعالجها منظومة الأمم المتحدة أو لم تعالجها بشكل كاف لأنه لا توجد بعد منظمة واحدة، أو مجموعة من المنظمات، مكلّفة بتولي المسؤولية عن احتياجات المشردين داخلياً من المساعدة والحماية. وإنشاء وكالة جديدة أو تكليف وكالة موجودة بالنهوض بهذه المسؤولية يجب أن يظل خياراً يستحق أن ينظر فيه المجتمع الدولي.

١٩٩- ويعتقد البعض أن إنشاء وكالة وحيدة مسؤولة عن المشردين داخلياً يشكل أفضل خيار للتصدي لتحدي التشرذ الداخلي. وهم يفضلون أساساً الاحتذاء في انشاء وكالة جديدة بدور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في حماية اللاجئين ومساعدتهم. ومع هذا أثبتت عدة حجج ضد إنشاء وكالة جديدة. وربما كانت أكثر الحجج إقناعاً هي تلك التي ترى أن احتياجات المشردين داخلياً تشمل مجمل وكالات الأمم المتحدة، ابتداءً من مساعدات الطوارئ ومروراً بالحماية وانتهاءً بمعونات التنمية. فعلى سبيل المثال، قد يكون توفير الأغذية في بعض الحالات هو الحاجة المسيطرة، مما يتطلب تدخل برنامج الأغذية العالمي. وفي حالات أخرى، قد تكون خدمات اليونيسيف حاسمة في التصدي لاحتياجات المشردين من النساء والأطفال. أو قد يكون هناك مشردون داخلياً وسكان محليون محاصرون في أوضاع مماثلة لأوضاع اللاجئين

وأوضاع تهدد بظهور لاجئين، مما يجعل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أكفأ وكالة للعمل. وفيما يتعلق ببرامج التنمية، قد يكون برنامج الأمم المتحدة الانمائي هو الاختيار المفضل. وإنشاء كيان وحيد للوفاء باحتياجات المشردين داخليا يهدد بحدوث ازدواج في الموارد والقدرات المتاحة. وعلاوة على ذلك، لا يوجد في الوقت الحالي أي صك قانوني شامل ولا تعريف متفق عليه دولياً للمشردين داخليا تستند اليه ولاية منظمة جديدة. وفضلاً عن ذلك، فإن تكلفة هذه المؤسسة الجديدة ستكون ضخمة، ولا تتوفر فيما يبدو الإرادة السياسية ولا الموارد اللازمة لدعم إنشاء وكالة جديدة.

٢٠٠- وقد يكون البديل لإنشاء كيان جديد هو توسيع ولاية وكالة موجودة، وبخاصة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بحيث تشمل احتياجات المشردين داخليا من الحماية والمساعدة. وتعتبر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عموماً، من الناحيتين القانونية والتنفيذية، أنسب مؤسسة لمعالجة هذه المسألة. ومع هذا، فحينما اقترح في عام ١٩٩٢ أن تستعيز الأمم المتحدة عن ترتيبها الحالي المخصص لهذا الغرض بـ"اسناد اختصاص عام الى المفوضية" لم تحظ الفكرة بتأييد المفوضية ولا بتأييد لجنتها التنفيذية^(٦١). وكانت وجهة نظر المفوضية هي أن حجم مشكلة التشرّد الداخلي يتجاوز قدرتها وأن على الأمم المتحدة والمنظمات الانسانية الأخرى أن تنتهج نهجاً تعاونياً. وعندما نوقشت المسألة من جديد في عام ١٩٩٤ في اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية التابعة للجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، حدد المفوض السامي بوضوح شديد مدى وشروط ولاية المفوضية في النهوض بأنشطة لصالح المشردين داخليا. وأيدت اللجنة التنفيذية هذه المبادئ التوجيهية باعتبارها "اسهاماً مهماً" نحو تحقيق استجابة أكثر تنظيماً من المجتمع الدولي لاحتياجات المشردين داخليا^(٦٢).

٢٠١- وهناك امكانية أخرى هي اتباع نهج "الوكالتين". والتجسيد المؤسسي لهذا النهج هو إنشاء أو استخدام وكالتين منفصلتين، تغطي احدهما الحماية بينما تغطي الأخرى المساعدة. وبموجب هذه الصيغة، قد يكون مكتب المفوض السامي لحقوق الانسان، في غضون سنوات قليلة، مؤهلاً بشكل كاف لكي يُنظر في اعتباره الكيان المسؤول عن تغطية الحماية. وفضلاً عن ذلك، فإن إدارة الشؤون الانسانية لديها بالفعل ولاية تنسيق أنشطة المساعدة. ورغم أنه من السابق لأوانه صرف النظر عن أي خيار، فإن هذا الخيار قد يتعارض مع اتفاق الآراء المتزايد على أن المطلوب هو نهج متكامل للمساعدة والحماية. وفضلاً عن ذلك، لا تتمتع أي من هاتين الهيئتين بالوجود التنفيذي الذي قد يكون مطلوباً في الميدان. وهناك تجسيد مقترح آخر لنهج "الوكالتين" وهو تولي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ولجنة الصليب الأحمر الدولية، اللتين تصديان لكل من المساعدة والحماية، مسؤولية مشتركة تجاه المشردين داخليا. وهذه الفكرة أيضاً يشوبها ضعف خطير. أولاً، إن كون لجنة الصليب الأحمر الدولية ليست جزءاً من منظومة الأمم المتحدة، يحول دون التنسيق معها في إطار هذه المنظومة. ثانياً، إن هذه الفكرة لا تراعي الأدوار المتنامية التي تنهض بها الوكالات الأخرى في الوفاء باحتياجات المشردين داخليا.

٢٠٢- ورغم عدم تولي مؤسسة واحدة داخل منظومة الأمم المتحدة لمسؤولية حماية ومساعدة المشردين داخليا، فإن هناك نواحي ايجابية ظهرت في النظام الحالي المخصص لهذا الغرض. فهناك استعداد أكبر لدى المجتمع الدولي للمشاركة في التصدي لاحتياجات المشردين داخليا. وبالإضافة الى ذلك، هناك جهود تبذل لوضع نهج أكثر تنسيقاً واتساقاً. وتعزيز هذه الجهود المختلفة وتنسيقها على نحو أفضل يمكن أن يتيح امكانية مبشرة لوضع نظام دولي أكثر فعالية في تلبية احتياجات المشردين داخليا.

٢٠٣- ومع هذا، إذا أخذ بخيار وضع نهج على مستوى المنظومة، فيجب أن تكون الخطوة الأولى والأهم هي إنشاء آلية فعالة للتنسيق تتولى اسناد المسؤولية عند ظهور حالة تشرد داخلي خطيرة وتضمن الوفاء بشكل كاف باحتياجات المشردين داخلياً من كل من الحماية والمساعدة. وفي إطار الترتيبات المؤسسية الموجودة، تبدو اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أنسب هيئة لاستعراض جميع الحالات الخطيرة للتشرد الداخلي، وبحث مدى تلبية الاحتياجات من المساعدة والحماية، والتوصية بأفضل تقسيم للعمل بين وكالات الأمم المتحدة لضمان التصدي لكل من المساعدة والحماية. وبتوسيع نطاق اختصاصات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والفريق العامل وفرقة العمل المعنيين بالمشردين داخلياً، وتوسيع تشكيل هذه الهيئات، يمكن استخدام هذه الآلية المتوافرة في تنسيق الاستجابات لاحتياجات المشردين داخلياً.

٢٠٤- ولضمان إدراج الشواغل المتعلقة بالحماية، سيتعين على الممثل والمفوض السامي لحقوق الإنسان المشاركة في هذه الهيئات، وهذه توصية سبق أن أقرتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ونظراً لأن ولاية الممثل، خلافاً لأي آلية أخرى في الأمم المتحدة، تقتصر على المشردين داخلياً، فإن دوره سيكون استرعاء الانتباه الى الاحتياجات المحددة لهذه الفئة من الأشخاص، وبخاصة في مجال الحماية. وسيتعين على اللجنة الدائمة، من جانبها، أن تضع الحالات الخطيرة للتشرد الداخلي على جدول أعمالها بحيث يمكن مناقشتها بالكامل ووضع استراتيجيات للتصدي للشواغل المتعلقة بالمساعدة والحماية. وسيتعين، في الوقت ذاته، زيادة الاهتمام بتدعيم التعاون والتنسيق في الميدان فيما بين الوكالات الانسانية المعنية مباشرة والتي لها دور أساسي في معالجة مشاكل التشرد الداخلي.

٢٠٥- ويؤمل أن يتيح تعزيز ترتيبات التعاون، معالجة فراغ المسؤولية الذي كثيراً ما يوجد في حالات التشرد الداخلي وأن يسمح بضمان معالجة الثغرة الخطيرة في مواجهة الشواغل المتعلقة بالحماية وحقوق الإنسان معالجة كافية. ومع هذا، فنظراً لأن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات قد توصلت توأ إلى القرارات الخاصة بوضع نهج أكثر اتساقاً، فإن من السابق لأوانه الوصول الى قرار بشأن أكثر الخيارات الواردة أعلاه فعالية.

واو - تعزيز قدرة الولاية

٢٠٦- لتعزيز الدور المحفّز لممثل الأمين العام في الاطار التعاوني، ينبغي تدعيم قدرة ولايته لتمكينه من النهوض بمسؤولياته بمزيد من الفعالية. وكما سبقت الاشارة، فإن هناك فجوة كبيرة بين مطامح ولاية الممثل والقدرة المتوفرة له لمحاولة بلوغها. ونتيجة لذلك، لجأ الممثل الى أشخاص ومؤسسات خارج منظومة الأمم المتحدة لمساعدته في أداء مسؤوليات ولايته. إن وجود أفراد ومنظمات على استعداد للمساهمة طواعية في عمل الولاية لدليل على البعد الانساني القوي لتحدي الحماية والمساعدة الدوليتين للمشردين داخلياً. وينبغي تدعيم تعاونهم وتعزيزه نظراً لتصور الموارد داخل منظومة الأمم المتحدة.

٢٠٧- ورغم المساعدة الهامة المقدمة من جماعات وأفراد من خارج منظومة الأمم المتحدة، فإن هناك خطوات يمكن اتخاذها داخل منظومة الأمم المتحدة لتعزيز قدرة الولاية.

٢٠٨- وهناك حاجة إلى ما يكفي من الموظفين والموارد لتمكين الممثل من تجميع المعلومات المتصلة بالمشردين داخلياً واستحداث مركز معلومات مصمم وفقاً لاحتياجات المشردين داخلياً (انظر الفرع ثالثاً

أعلاه). وهناك حاجة إلى موارد إضافية واعداد أخرى من الموظفين لزيادة عدد بعثات تقصي الحقائق وبعثات المتابعة التي يمكن أن يقوم بها الممثل، أو موظفوه، أو الخبراء المتطوعون (انظر الفرع ثانياً - هاء أعلاه). كما أن انتشار الموظفين الميدانيين في المناطق التي توجد فيها أعداد ضخمة من المشردين داخليا سيفيد الولاية بدرجة كبيرة (انظر الفرع خامسا - دال أعلاه).

٢٠٩- ولكي ينهض الممثل بولايته بفعالية، ينبغي تكملة قدرته بموارد بشرية ومادية إضافية. وفي الوقت الحالي، يشمل الدعم المقدم إلى الممثل في مركز حقوق الإنسان موظفا مبتدئا معينا بعقد قصير الأجل يحتاج إلى التجديد على فترات زمنية قصيرة، وخبيراً مساعداً وفترته حكومة النرويج لفترة سنة، قابلة للتجديد حتى سنتين. والطابع المؤقت لعقدي هذين الموظفين، بالإضافة إلى المهام الأخرى التي يسندها إليهما المركز وقصور نظام الدعم والتسهيلات المكتبية المتاحة لهما، تعوق بدرجة كبيرة عملهما وقدرة الممثل على مواجهة تحدي الولاية.

٢١٠- وسيكون من المفيد بشكل خاص وجود موظف أقدم للمساعدة في إدارة شؤون الولاية، والقيام بدور في اتخاذ القرارات المشتركة بين الوكالات، والاناابة عن الممثل في الاجتماعات التي تتطلب مستوى ملائماً من التمثيل. وسيكون من المفيد أيضاً وجود منسق يسعى إلى تحسين التعاون مع الوكالات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية في مسائل التشرد الداخلي، ويشجعها على زيادة المشاركة في الميدان ويتولى أيضاً رصد وجمع المعلومات عن الحالات الخطيرة للتشرد الداخلي. وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج الولاية إلى خدمات موظفين دائمين اثنين لحقوق الإنسان، وإلى دعم إداري كاف، ومستوى متناسب من المساعدة في أعمال السكرتارية. وهذا هو الحد الأدنى، بل الحاسم، من الخدمات التي يمكن أن تحدث فارقا كبيرا في فعالية الولاية.

٢١١- ووجد المجلس النرويجي للاجئين في دراسته أن المنظمات غير الحكومية تؤيد إنشاء قدرة في إطار ولاية الممثل لكشف حالات الأزمات بفعالية أكبر والتوسط لدى الحكومات. كما اقترحت عدة منظمات إنشاء وحدة خاصة داخل أمانة الأمم المتحدة لخدمة الممثل ولتولي مسؤولية عملية وشاملة عن احتياجات المشردين داخليا من المساعدة والحماية^(٦٢).

سادسا- تعزيز القدرات

٢١٢- الطابع العالمي للتشرد الداخلي يجعل من الضروري أن يعتمد المجتمع الدولي على مبادرات نابذة ليس من داخل منظومة الأمم المتحدة فحسب بل أيضاً من خارجها، وذلك ضمناً لتلبية احتياجات المشردين داخليا على نحو ملائم. فهناك، على وجه التحديد، حاجة إلى مزيد من تعاون منظومة الأمم المتحدة مع المؤسسات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية التي تؤدي دوراً متزايد الأهمية في معالجة مسألة التشرد الداخلي.

ألف- المبادرات الحكومية الدولية على المستوى الإقليمي

٢١٣- وينبغي على المستوى الإقليمي إقامة روابط وثق وتنسيق أفضل مع منظمة البلدان الأمريكية والمعهد الأمريكي لحقوق الإنسان، ومنظمة الوحدة الأفريقية واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب التابعة لها، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. فيمكن أن تمثل المبادرات الإقليمية حافزا قويا لمعالجة مشاكل التشرد

الداخلي. ويمكن أن تتجلى فائدتها بصفة خاصة في مجال تبادل المعلومات، وأهم من ذلك مجال تحسين تدابير مساعدة المشردين داخليا وحمائهم. وقد بدأ تطبيق بعض المبادرات الجديدة بالاعتبار على المستوى الإقليمي لدعم المشردين داخليا. وسيرد فيما يلي وصف لبعض هذه المبادرات، واقتراحات لمواصلة تعزيز قدراتها. وتوجد حاجة إلى إقامة تعاون أوثق بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة في مجال وضع استراتيجيات لزيادة مساعدة المشردين داخليا وحمائهم.

٢١٤- وفي الأمريكتين، بيّنت العملية التي ولدها المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى إدراك الحاجة إلى وضع استراتيجيات إقليمية لتحسين حماية المشردين داخليا ومساعدتهم. فقد وضع هذا المؤتمر، الذي عقد في عام ١٩٨٩، خطة شاملة لمساعدة اللاجئين والمشردين والعائدين وإدماجهم في الخطط الإنمائية للبلدان المعنية. وهذه العملية التي جمعت الحكومات والجهات المانحة والوكالات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وممثلي المشردين يمكن الاسترشاد لتعزيز التعاون الإقليمي من أجل المشردين في مناطق أخرى من العالم.

٢١٥- ومن المبادرات المشجعة الأخرى في الأمريكتين، إنشاء جهاز المشورة الدائم المعني بالتشرد الداخلي في الأمريكتين، وهو جهاز مستقل يعمل تحت رعاية معهد البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. فقد أنشئ في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢، ويتألف من ممثلين عن المنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والخبراء المستقلين. ومن أعضائه، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الهجرة الدولية، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وبرنامج الأغذية العالمي، ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ومعهد البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، والفريق المعني بسياسة اللاجئين، ومجلس الكنائس العالمي. ويقوم جهاز المشورة الدائم المعني بالتشرد الداخلي في الأمريكتين بإنشاء شبكات معلومات عن السكان المشردين داخليا في كل أنحاء الأمريكتين، وإنشاء اطار قانوني لمعالجة مشاكل التشرد الداخلي وإعداد تقارير عن احتياجات الأشخاص المشردين داخليا في مجالي الحماية والمساعدة، وتوفير المشورة والمساعدة التقنية للحكومات من أجل تحسين ظروف الأشخاص المشردين.

٢١٦- وبدأت الحكومات في الأمريكتين توجيه الدعوات إلى هذا الجهاز للقيام بزيارات ميدانية، وفي ١٩٩٤ أوفد بعثة إلى كولومبيا. وأشار ممثل الأمين العام في تقريره، عن الزيارة التي قام بها إلى كولومبيا، الى "التقدم الملموس [الذي أحرزه جهاز المشورة الدائم المعني بالتشرد الداخلي في الأمريكتين] فيما يتعلق بمسائل التعريف والمسائل المنهجية والقانونية"، ودعا حكومة كولومبيا إلى تطبيق التوصيات التي قدمها هذا الجهاز. ويعتزم جهاز المشورة الدائم الدعوة في عام ١٩٩٥ إلى عقد مؤتمر دولي معني بالمشردين داخليا في منطقة الأنديز. وقد تصبح أنشطة جهاز المشورة الدائم نموذجا يحتذى في معالجة حالات التشرد الداخلي في مناطق أخرى.

٢١٧- وبالإضافة إلى قيام معهد البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بالمبادرة إلى إنشاء ثم استضافة جهاز المشورة الدائم المعني بالتشرد الداخلي في الأمريكتين اضطلع ببرامج خاصة من أجل اللاجئين والعائدين والمشردين في عدة بلدان. ففي كولومبيا، يوفر المعهد الدعم التقني لأول برنامج وطني للبحوث عن التشرد الداخلي تضطلع به الكنيسة الكاثوليكية، كما نظم بالتعاون مع الكنيسة ورشا لتدريب مجموعات وأفراد يعملون في أوساط المشردين. ويعمل المعهد كذلك في أوساط النساء المشرديات داخليا في غواتيمالا بالتعاون مع

منظمات نسائية محلية. وفي الجمهورية الدومينيكية والسلفادور وباراغواي وكولومبيا، نظّم المعهد بالتعاون مع منظمات غير حكومية، برامج تدريبية للنساء المهاجرات بمن فيهن المشرديات داخليا.

٢١٨- وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، نظم معهد البلدان الأمريكية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وحكومة كوستاريكا، ندوة ضمت خبراء من جميع الدول الأعضاء في منظمة البلدان الأمريكية، للاحتفال بالذكرى السنوية العاشرة لإعلان قرطاجينا. واعتمدت هذه الندوة إعلان سان خوسيه بشأن اللاجئين والمشردين الذي أكد أن التشرد الداخلي مشكلة من مشاكل حقوق الإنسان التي تثير قلق المجتمع الدولي، وأعرب عن الدعم لعمل الممثل، والتأييد لإعداد إعلان دولي لحماية المشردين، ودعا إلى تمديد ولاية الممثل.

٢١٩- وأوصت الندوة بأن تدرج منظمة البلدان الأمريكية موضوع التشرد الداخلي في جدول أعمالها لكي تناقشها حكومات البلدان الأمريكية. وبدأت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة البلدان الأمريكية أداء دور أنشط في معالجة مشاكل حماية المشردين داخليا. فبعد آخر زيارة قامت بها اللجنة إلى هايتي، لفتت الانتباه إلى مشكلة التشرد الداخلي في ذلك البلد وضرورة معالجة المجتمع الدولي لها. واقترح أن تتناول تقارير اللجنة مشاكل التشرد الداخلي بانتظام. كما اقترح أن تضع اللجنة إجراءات للطوارئ من أجل المشردين داخليا تشبه الإجراءات التي كانت قد أنشأتها لحالات الاختفاء، وأن تضع كذلك آلية للانداز المبكر للكشف عن احتمالات التشرد أو بواده في الأمريكتين.

٢٢٠- وفي أفريقيا عُقدت بضعة مؤتمرات إقليمية لاستعراض الانتباه إلى مشكلة التشرد الداخلي. ففي شهر شباط/فبراير ١٩٩٤، عقدت في هراري حلقة دراسية حول حماية اللاجئين والمشردين الأفريقيين نظمتها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب التابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية. وحثت هذه الحلقة الدراسية على إيلاء اهتمام كبير لمسألة المشردين داخليا إذ لا توجد أي وكالة لديها ولاية خاصة لحمايتهم. كما دعت إلى تقديم المشورة القانونية والمساعدة للمشردين لتمكينهم من الوصول إلى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب لانصافهم فيما تعرضوا له من انتهاكات لحقوق الإنسان. وأوصت الحلقة الدراسية لجنة العشرين المعنية باللاجئين والتابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية بأن تعالج بالتحديد مسألة التشرد الداخلي، واللجنة الأفريقية تولي اهتماما خاصا بهذه المسألة.

٢٢١- وعقدت ندوة اقليمية ثانية في أديس أبابا في شهر أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، حول اللاجئين وعمليات ترحيل السكان القسرية في أفريقيا ألقى فيها ممثل الأمين العام كلمة. واشتركت منظمة الوحدة الأفريقية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في تنظيم هذه الندوة التي جمعت ممثلين عن معظم الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية. وأشار الأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية إلى أن أفريقيا هي القارة التي تضم أكبر عدد من اللاجئين والمشردين وأن عدد المشردين داخليا يتجاوز حاليا مجموع عدد اللاجئين. ودعا منظمة الوحدة الأفريقية إلى قيادة عملية تعزيز حماية المشردين داخليا في أفريقيا ومساعدتهم بالتعاون مع المنظمات الإنسانية ومنظمات حقوق الإنسان. واعتمدت الندوة وثيقة أديس أبابا بشأن اللاجئين وعمليات الترحيل القسري في أفريقيا، التي دعت الحكومات إلى الاضطلاع بمسؤولياتها تجاه المشردين داخليا وحثت جميع الأطراف في النزاعات على السماح للمنظمات الإنسانية بالوصول إلى المشردين. وعبّرت هذه الوثيقة عن الدعم لعمل ممثل الأمين العام الرامي إلى تشجيع وضع آليات قانونية ومؤسسية وتشغيلية ملائمة لتحسين حماية المشردين داخليا ومساعدتهم.

٢٢٢- وكما ذكر سابقا، أقتُرح أن تقوم لجنة العشرين المعنية باللاجئين، التابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية، بتوسيع نطاق نشاطها بحيث يتناول بالتحديد جانب حماية المشردين داخليا. ومن شأن قيام اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بزيارات ميدانية ونشر تقارير عن التشرّد الداخلي، أن يعودا بالفائدة على السكان المشردين. كما قيل إنه يمكن للمركز الأفريقي لدراسات حقوق الإنسان والديمقراطية، الذي أنشئ في غامبيا لدعم عمل اللجنة، أن يؤدي دورا هاما في توجيه الانتباه إلى هذا الموضوع.

٢٢٣- ويشكل إعلان القاهرة بشأن حماية اللاجئين والمشردين في العالم العربي مثالا آخر على النهج الاقليمية كسبيل للاستجابة لمشاكل التشرّد. وهذا الاعلان الذي اعتمده الخبراء العرب في حلقة دراسية عقدت تحت رعاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في القاهرة في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢، دعا الدول العربية إلى تزويد أمانة جامعة الدول العربية بالمعلومات والبيانات الاحصائية المتعلقة بظروف اللاجئين والمشردين في أقاليمها، وبالتعاون والأنظمة والمراسيم الوطنية المطبقة والمتعلقة باللاجئين والمشردين كما أكد الحاجة إلى توفير الحماية الخاصة للنساء والأطفال بوصفهم أكبر فئة من اللاجئين والمشردين.

٢٢٤- وفي أوروبا، عقدت في عام ١٩٩٣ للمرة الأولى حلقة دراسية حول البعد الإنساني في اطار مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، ٦٤ وكان موضوعها الهجرة بما فيها اللجوء والتشريد. وناقشت هذه الحلقة التدابير الوقائية فضلا عن كيفية تحسين حماية اللاجئين والمشردين. وفي تموز/يوليه ١٩٩٤، اعتمدت الجمعية البرلمانية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا اعلانا في فيينا أوصى مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا بوضع نهج "لضمان حماية المشردين بالقوة" و"البحث عن حلول دائمة طويلة الأجل لتأمين رفاههم"، في حالة فشل جهود الوقاية وحدوث تحركات جماعية.

٢٢٥- وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، قرر مجلس وزراء مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا إدراج موضوع الهجرة الجماعية في جدول أعماله أملا في أن يؤدي ذلك إلى وضع استراتيجيات وآليات لمعالجة مسألة التشرّد الداخلي. وطلب من أجهزة اتخاذ القرار الرئيسية في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا أن تتناول موضوع الهجرة الجماعية بما فيه مسألة الأشخاص المشردين واللاجئين. واقتُرحت عدة سبل لزيادة مشاركة الأمن والتعاون في أوروبا في موضوع التشرّد الداخلي. ومن هذه السبل ايفاد بعثات طويلة الأجل تابعة لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا إلى المناطق التي تعاني من اضطرابات لتقوم، على سبيل المثال، بجمع المعلومات عن حالة المشردين داخليا وطلب الدعم الانساني لمعالجة مشاكلهم بشكل أفضل. وكذلك عقد حلقات دراسية تتناول التشرّد الداخلي بالتحديد وترمي إلى وضع نهج اقليمية لمعالجة المشكلة. كما يمكن للجنة الدائمة لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من الأجهزة الرئيسية فيه استكشاف حلول اقليمية للمشكلة.

٢٢٦- ويمثل تركيز مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا على الدبلوماسية الوقائية وسيلة قيّمة لمحاولة تضاوي حدوث الهجرات الجماعية والتشرّد الداخلي. ويعتبر تعيين مفوض سام للأقليات القومية في شهر كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ للعمل في مجال الانذار المبكر والدبلوماسية الوقائية، خطوة هامة نحو محاولة تضاوي نشوء النزاعات التي كثيرا ما يضطهد فيها أبناء الأقليات، وهذا الاضطهاد يؤدي بالتالي إلى تشردهم.

٢٢٧- وفي آسيا اقترح أن تبذل جهود لاستكشاف مدى استعداد منظمات مثل رابطة شعوب جنوب شرقي آسيا لإدراج موضوع التشرد الداخلي في جدول أعمالها. كما اقترح أن يسعى مركز حقوق الإنسان إلى إدراج موضوع التشرد الداخلي في جدول أعمال الاجتماعات التي ينظمها في المنطقة. وبإشراف ممثل الأمين العام عقد مشاورات لتنظيم حلقة دراسية حول التشرد الداخلي في جنوب شرقي آسيا وحفز الأنشطة المتعلقة بهذا الموضوع.

باء - المنظمات غير الحكومية

٢٢٨- أولت التقارير التي قدمت إلى اللجنة وإلى الجمعية العامة بشأن التشرد الداخلي، اهتماماً خاصاً للدور الهام الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية في الميدان. والتقى ممثل الأمين العام بانتظام بممثلي المنظمات غير الحكومية في أثناء بعثاته وكذلك خلال مشاوراته في جنيف وفي أماكن أخرى، وأدرك أهمية الدور الذي تؤديه هذه المنظمات ولا سيما في البلدان التي يكون الحضور الدولي فيها محدوداً أو غير قائم، وشجع الحكومات على تعزيز تعاونها مع المنظمات غير الحكومية. كما أكد الحاجة إلى إقامة تعاون وثيق بين المنظمات غير الحكومية الموجودة في الميدان والمنظمات غير الحكومية الدولية وكذلك بين مجموع المنظمات غير الحكومية والوكالات الحكومية الدولية.

٢٢٩- كثيراً ما تفوق المنظمات غير الحكومية الوكالات الدولية من حيث عدد الأشخاص العاملين في الميدان ومدى الاتصالات المباشرة بالسكان المشردين، ووثيقة العلاقات مع السلطات المحلية، فالوكالات الدولية تميل إلى العمل مع الحكومة المركزية. وكثيراً ما تحافظ المنظمات غير الحكومية على وجود في الميدان حتى قبل حضور وكالات الأمم المتحدة أو عند انسحابها لأسباب أمنية، وبالتالي فإن المنظمات غير الحكومية تكتسب أهمية خاصة في أوساط السكان المشردين. يضاف إلى ذلك أن هذه المنظمات كثيراً ما يكون لها الفضل في فتح "حيز إنساني" يسمح لوكالات الأمم المتحدة لاحقاً بإقامة حضور لها. وتمتّع معظم المنظمات غير الحكومية بالقدرة على الابتكار في الاستنادة من حضورها على أفضل وجه ممكن وهو حضور يمثل أحياناً السبيل الوحيد لتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً.

٢٣٠- وترتكز أنشطة المنظمات غير الحكومية عادة على: إقامة شبكات وطنية وإقليمية؛ وتشجيع زيادة الوعي والعمل الدوليين لدعم المشردين مستخدمة في ذلك في أحيان كثيرة وسائل دعائية قوية؛ والإبلاغ عن حالة حقوق الإنسان والوضع الأمني للمشردين؛ وتنسيق العمليات من أجل زيادة تأثير الحضور الدولي ولا سيما في المناطق التي يكون الحضور الدولي فيها محدوداً؛ والاصرار على العمل في المناطق التي تسيطر عليها الأطراف المتمردة، بما ينطوي عليه ذلك في أحيان كثيرة من مجازفة بأمنها هي؛ وإيفاد بعثات لتقصي الحقائق في المناطق التي لا يمكن إقامة حضور دائم فيها.

٢٣١- ومن العناصر الجديدة بالاعتبار في عمل المنظمات المحلية، كما ذكر سابقاً فتح "حيز" للعمليات الإنسانية. ومفهوم "الحيز الإنساني" وضعته المنظمات غير الحكومية الوطنية في أمريكا اللاتينية، التي استفادت من حضورها بإنشاء "حيز" وتوسيعه تدريجياً في مناطق كانت مغلقة في وجه الوكالات سابقاً، وذلك عن طريق تدابير لبناء الثقة مع السلطات المحلية والقادة العسكريين المحليين والسكان المحليين. وكثيراً ما عززت المنظمات غير الحكومية الأجنبية هذا "الحيز" عن طريق دعم المنظمات غير الحكومية

المحلية أو الكنائس أو منظمات الفلاحين، أو عن طريق مساعدة المشردين في تنظيم أنفسهم. وقد مهّد "الحيز الإنساني" السبيل أمام عمليات الأمم المتحدة في أماكن عديدة.

٢٣٢- وتكمن قوة المنظمات غير الحكومية المحلية في معرفتها بالثقافة المحلية وجذورها فيها. وكثيرا ما يكون ترتيب المجتمعات المحلية منها أقل من ترتيبهم من المنظمات غير الحكومية الأجنبية، كما أن المنظمات غير الحكومية المحلية أكثر فعالية من حيث التكلفة من المنظمات غير الحكومية الدولية وبإمكانها أن تعمل بسرعة أكبر من أية جهة أخرى في حالة الطوارئ. كما أنها تتفاعل بشكل وثيق مع السلطات المحلية مما يمثل، في أحيان كثيرة، سر تحسين حالة السكان المشردين داخليا^(٦٥). أما أوجه ضعفها، في المقابل، فكثيرا ما تكمن في قدرتها المؤسسية وأثرها المحدودين، وقلة مواردها، واحتمال تورطها في الخصومات المحلية. وفي بعض الحالات، لا تثق الحكومات بالمنظمات غير الحكومية وتتفادى العمل معها. وفي نفس الوقت، يمكن أن يمثل توصيل المساعدات عن طريق المنظمات غير الحكومية وسيلة فعّالة بصفة خاصة لبلوغ المشردين داخليا في الحالات التي تكون فيها الثقة بين السكان المحليين والسلطات منهارة.

٢٣٣- وفيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية الدولية، تجدر الإشارة إلى أن وجود موظفين دوليين في الميدان يزيد من مصداقية البرامج الإنسانية. وتعتمد معظم المنظمات غير الحكومية الدولية على حضور المنظمات غير الحكومية المحلية والوطنية وكثيرا ما تزودها بالدعم المالي والتقني. وتقوم منظمات غير حكومية دولية أخرى بأعمال التوعية لدى الحكومات ومنظمات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والجمهور بشكل عام فيما يتعلق بمشاكل التشرد الداخلي. ومن التطورات الهامة ازدياد الأنشطة المتعلقة بالحماية في السنوات الأخيرة، ليس في منظمات حقوق الإنسان فحسب بل أيضا في المنظمات غير الحكومية الغوثية. فقد دعمت منظمات الإغاثة مثلا برامج المشورة القانونية والتمثيل القانوني، ومشاريع النساء لمكافحة العنف البدني أو الجنسي، ومشاريع التوعية لتعزيز الحماية، ومشاريع حماية حقوق الأطفال، ومشاريع مكافحة الإفلات من العقاب. ويمثل التنسيق وإقامة الشبكات، لأغراض منها الإنذار المبكر، نشاطا آخر من أنشطة المنظمات غير الحكومية الدولية.

٢٣٤- ودعمت المنظمات غير الحكومية جهود الأمم المتحدة الرامية إلى تفتادى تعرض المشردين العائدين لخطر الألفام البرية، وذلك عن طريق تنظيم حملات للتوعية بأخطار هذه الألفام. وقد تعاونت مفضوية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع المنظمات غير الحكومية في حملات الإعلام الجماهيري، وتدريب المدربين المحليين في مجال التوعية بأخطار الألفام وتوعية الكبار والأطفال في بلدان مثل كمبوديا، وإبخازيا/جورجيا، وغواتيمالا، وموزامبيق.

٢٣٥- وعلى عكس المنظمات غير الحكومية الدولية، قد تفتقر العديد من المنظمات غير الحكومية المحلية إلى المهارات والموارد اللازمة لتنسيق عملها بشكل فعّال، أو إلى السلطة اللازمة لإنشاء شبكة. وقد يتردد بعض هذه المنظمات في المشاركة في الشبكات نظرا لضعف هذه المنظمات أو كونها أكثر تعرضا للخطر داخل بلدانها. كما قد لا يسمح لها حجمها الصغير بمواجهة حالات طوارئ كبرى، علما بأن هذه القدرة كثيرا ما تكون شرطا مسبقا للمشاركة في شبكة. وفي نفس الوقت قد تقاوم المنظمات غير الحكومية الدولية التنسيق خوفا من الإدعان لقرارات يتخذها آخرون، كما قد تفضل أيضا التحرر من الترتيبات البيروقراطية. وجاء في استطلاع أجراه المجلس الترويجي للاجئين أن المنظمات غير الحكومية كثيرا ما تكون انتقائية

للاغاية في اختيار الجهة التي تريد التعاون معها، وإنها ترى أحياناً أن التعاون مع هذه الجهات ليس بالفعالية المرغوبة^(٦٦). وفي نفس الوقت، تعترف المنظمات غير الحكومية بقيمة التعاون الوثيق وبالتالي أقامت كثيراً من روابط التعاون.

٢٣٦- وللمنظمات غير الحكومية في أمريكا اللاتينية تاريخ طويل في مجال إقامة الشبكات. وهي تتميز بمستوى عالٍ من التنظيم والتنسيق كما أن المهارات الإدارية فيها متطورة. ومن السمات العامة للمنظمات الحكومية الوطنية في بلد ما أنها تقيم اتصالات وثيقة مع منظمة غير حكومية وطنية في بلد آخر، بل ترتبط هذه المنظمات مع بعضها في شبكات إقليمية. وتقوم المنظمات غير الحكومية الوطنية والشبكات بدور الوسيط بين الفئات الضعيفة والمجتمع الدولي. فتطلب هذه المنظمات من الأمم المتحدة ومنظمة البلدان الأمريكية الاضطلاع بإجراءات، ووضع برامج للحماية والمساعدة، والعمل على جمع الموارد اللازمة. ويتلقى عدد كبير من الشبكات في المنطقة تمويلاً من البلدان المانحة والاتحاد الأوروبي ووكالات الأمم المتحدة. وقد استطاعت الكثير من مجموعات المشردين أن تنظم نفسها بدعم من هذه الشبكات.

٢٣٧- وعموماً فإن من شأن توثيق التعاون بين المنظمات غير الحكومية المحلية، أن يساعدها على توضيح أهدافها، وتفاذي الازدواج في العمل، وتعزيز قدراتها على تبادل المعلومات، ومواجهة الطوارئ. كما أن من شأن توثيق الروابط بين المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، وبين المنظمات غير الحكومية وممثل الأمين العام والمجتمع الدولي، أن يساعد على إطلاع الهيئات المحلية والإقليمية ومنظمة الأمم المتحدة على مختلف المبادرات التي تتخذ في أنحاء مختلفة من العالم دعماً للمشردين داخلياً، وتساعدها على الاعتماد على هذه المبادرات.

٢٣٨- وقد وجد استطلاع المجلس النرويجي للاجئين أن المنظمات غير الحكومية تؤيد بقوة وجود الأمم المتحدة في حالات التشرد الداخلي لأنها ترى في حضور الأمم المتحدة وسيلة لاسترعاء مزيج من الانتباه للسكان المشردين. وتدعو العديد من المنظمات غير الحكومية كذلك إلى تحسين التنسيق مع هيئات الأمم المتحدة في تخطيط البرامج وتطويرها وتعبئاً عن اهتمامها بالمشاركة في تنفيذ مشاريع الأمم المتحدة المتعلقة بالمشردين داخلياً.

٢٣٩- وجاء في إعلان أوسلو، الذي اعتمده المؤتمر الدولي المعني بمحنة اللاجئين والعائدين والمشردين في الجنوب الأفريقي المعقود في أوسلو في حزيران/يونيه ١٩٩٤ والذي شارك فيه ممثل الأمين العام، أن المنظمات غير الحكومية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يجب "أن تضع، بالتعاون مع الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات والمؤسسات ومع الحكومات، نهجاً شاملاً إزاء حاجات المشردين إلى الحماية والمساعدة وذلك استناداً إلى معايير قانونية وتنفيذية محددة وواضحة". وأبرزت خطة العمل التي اعتمدت خلال المؤتمر أيضاً "قدرة المنظمات غير الحكومية المحلية، المستمدة من وجودها المستمر، على إخطار الوكالات المعنية بضرورة الاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً في مجالي الحماية والمساعدة". كما دعت إلى مزيد من التعاون مع ممثل الأمين العام في مجال "جمع معلومات تتعلق ببلدان محددة ومساعدة ممثل الأمين العام في زيارته القطرية". وأيدت المنظمات غير الحكومية في كل أنحاء العالم خطة العمل هذه التي ستكون بمثابة إطار تنفيذي لنشاط المنظمات غير الحكومية يعود بالنفع على المشردين.

٢٤٠- وفيما يتعلق بالحماية، دعا إعلان أوسلو في توصياته المتعلقة بالمشردين داخلياً، مفاوضات الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية الى تشجيع انضمام الدول الى الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وتشجيع زيادة الدعم لحقوق الإنسان الأساسية للاجئين والمشردين داخلياً والتوعية بها وتشجيع الدول والسلطات الفعلية على الالتزام بحقوق الإنسان والقانون الإنساني المطبق على اللاجئين وملتمسي اللجوء والمشردين. كما دعا مفاوضات الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية الى نشر المعلومات عن حالات محددة تم فيها انتهاك حقوق الإنسان المتعلقة باللاجئين والمشردين داخلياً، وتقديم تقارير عن هذه الحالات الى هيئات الأمم المتحدة المعنية مثل مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان وكذلك المنظمات المحلية والاقليمية لحقوق الإنسان.

٢٤١- ولا يزال إدراك وكالات الأمم المتحدة للقدرات المحلية والوطنية والاقليمية التي يمكن تطويرها والتنسيق معها ضئيلاً في الوقت الحاضر. وهناك العديد من المجموعات غير الحكومية المحلية التي لا علم أو ارتباط لها بالجهود المبذولة في بلدان أو مناطق أخرى، أو لها معرفة أو ارتباط محدود بها. وللهيئات الاقليمية اتصالات محدودة بنظيراتها في مناطق جغرافية أخرى فيما يتعلق بمسائل التشرّد الداخلي. ويمكن أن يمثل إنشاء الشبكات وسيلة عملية لمعالجة أوجه النقص هذه وإقامة حضور أقوى لها في مختلف البلدان أو المناطق. وتميل الشبكات بصفة عامة الى التمتع بمركز أهم من فرادى عناصرها ويمكن أن تصبح محافل للتوعية وحفز السياسات الوطنية وتشجيع الولايات المشتركة والأنشطة المشتركة بين القطاعات. وقد ألهمت خطة عمل المؤتمر الدولي المعني بمحنة اللاجئين والعائدين والمشردين في الجنوب الافريقي بالفعل برامج مشتركة الولاية من أجل المشردين داخلياً كما حدث في لبنان وكولومبيا.

٢٤٢- ومن شأن تنمية علاقات شراكة أوثق فيما بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية والمنظمات غير الحكومية أن تحفز زيادة الأنشطة المتكاملة لدعم المشردين داخلياً. كما أن إنشاء شبكة دولية للمشردين داخلياً وإنشاء دائرة تأييد دولية من شأنهما أن يكونا وسيلة هامة لحشد الرأي العام العالمي من أجل دعم استراتيجيات تحسين معالجة احتياجات المشردين من حيث الحماية والمساعدة.

سابعاً - وضع الاستراتيجيات

٢٤٣- لا شك في أن نطاق مشكلة التشرّد الداخلي وشدتها يبرران وضع استراتيجية عالمية لتوفير الحماية والمساعدة والتنمية للمشردين داخلياً بمزيد من الفعالية. وقد برز عدد من عناصر هذه الاستراتيجية أثناء البعثات القطرية والمشاورات العديدة مع الوكالات والخبراء. وينبغي زيادة توضيح وتعزيز هذه العناصر في إطار متناسق يراعي العوامل القانونية والمؤسسية التي ورد وصفها في فروع سابقة من هذا التقرير.

ألف - استراتيجيات المعلومات

٢٤٤- يُعتبر تحديد عدد المشردين داخلياً في كل بلد على وجه الدقة مسألة ذات أهمية استراتيجية، غير أنها مسألة شديدة الصعوبة (انظر الفرع ثالثاً أعلاه). وإن عدم الحضور في المناطق التي يوجد فيها سكان مشردون داخلياً، مضافاً اليه الفهم غير الكافي لمعنى التشرّد الداخلي، كثيراً ما جعل من الصعب معرفة عدد السكان المشردين داخلياً واحتياجاتهم المحددة في مجالي المساعدة والحماية. كما أن هناك حاجة الى حل المسائل المفاهيمية والتقنية في هذا الميدان، مثل: ما هي مدة التشرّد؟ وهل ينبغي اعتبار الأشخاص

الذين وجدوا مواطنين بديلة من المشردين؟ وكيف ينبغي تصنيف الذين يعيشون مجهولي الهوية والمنتشرين في أجزاء مختلفة من البلد؟ ونظراً لعدم وجود مؤسسة واحدة مسؤولة عن جمع المعلومات عن الأشخاص المشردين داخلياً، لا توجد منهجية واحدة متسقة تطبقها مختلف الجهات التي تقوم بجمع البيانات.

٢٤٥- واكتشف استطلاع المجلس النرويجي للاجئين أن معظم الوكالات لا تحدد كل بمفردها عدد الأشخاص المشردين داخلياً في بلد ما. فكثيراً ما تعتمد على إحصاءات مفاوضات الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي تعتمد بدورها اعتماداً كبيراً، على الأرقام الحكومية التي يعترض عليها لأنه قد يمكن التلاعب بها لأغراض سياسية أو اقتصادية. فيمكن للحكومات مثلاً أن تقلل إلى الحد الأدنى عدد المشردين داخلياً لأغراض سياسية أو أن تزيده لاجتذاب المساعدة الدولية. وتعترف وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية بأنه لا وجود لأية تقديرات لعدد المشردين في بعض البلدان.

٢٤٦- إن التقييم الملائم لاحتياجات المشردين داخلياً في حالة محددة يمثل بطبيعة الحال شرطاً مسبقاً في أي محاولة جادة لتبليتها. فمن غير عمليات التقييم يصعب معرفة الخيارات المتاحة للاستجابة أو أفضل أنواع برامج المساعدة والحماية التي يجب تطبيقها. فلا يوجد حالياً نهج "نموذجي" أو مجموعة إجراءات "نموذجية" لمساعدة المشردين داخلياً أو حمايتهم. إذ يتطلب تقييم الاحتياجات وجود قدرة على مستوى الميدان وتجميعاً للمعلومات التي توفرها المصادر الحكومية وغير الحكومية. ففي بعض المناطق، طلبت الوكالات الحكومية الدولية من المنظمات غير الحكومية إجراء تقييمات للاحتياجات^(١٧). غير أنه لا يوجد، في مناطق أخرى، سوى عدد محدود من المنظمات غير الحكومية المحلية ذات القدرة العملية والخبرة الكافية التي تشتراطها وكالات الأمم المتحدة لإجراء عمليات التقييم. بل هناك أماكن أخرى لا يجري فيها أي تقييم نظراً للحضور المحدود جداً للمنظمات فيها. ويتمثل الاتجاه السائد في جميع الأحوال في إقامة المزيد من الروابط المؤسسية بين المستويين الدولي والمحلي لأغراض التقييم، تشكل المنظمات غير الحكومية الوطنية والاقليمية والدولية عناصر هامة فيها.

٢٤٧- وينبغي أن تكون صياغة منهجيات لجمع المعلومات وتقييم الاحتياجات جزءاً هاماً من استراتيجية العالمية لمعالجة قضية المشردين داخلياً.

باء - الاستراتيجية الوقائية

٢٤٨- تعتبر الوقاية أحد العناصر الأساسية لولاية ممثل الأمين العام. وطالما ظلت انتهاكات حقوق الإنسان سبباً أساسياً للتشرد الداخلي ونتيجة له في آن معاً كلما أصبحت الاستراتيجيات الوقائية ضرورية ووجب مواصلة استكشافها.

٢٤٩- وإن لهيئات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة دوراً هاماً في وضع استراتيجيات لمعالجة الأسباب الجذرية للتشرد الجماعي وتقديم توصيات لتفاديه. وتتضمن التدابير الوقائية عادة نظاماً للأنذار المبكر، وإقامة حوار مع الحكومات، وإنشاء آلية لحماية الأقليات، وإيفاد مسؤولين ميدانيين لحقوق الإنسان. غير أن هذه التدابير لا تزال في مراحل تطورها الأولى.

٢٥٠- وقدمت آليات تطبيق حقوق الانسان التابعة للجنة حقوق الانسان تقارير عديدة عن تدابير الوقاية المتخذة في سياق ولاياتها المحددة. ومن جملة الأمثلة المفيدة التي يمكن سؤوقها على هذه الأنشطة، اجراءات توجيه النداءات العاجلة التي يستخدمها بانتظام المقررون الخاصون المعنيون بالتعذيب والاعدام خارج نطاق القضاء وباجراءات موجزة أو تعسفية، والفريق العامل المعني بالاختفاء القسري أو غير الطوعي. وقام مقرررون آخرون معنيون بمواضيع وبلدان محددة بدورهم بتوجيه نداءات عاجلة الى الحكومات استنادا الى معلومات وردت من مجموعة متنوعة من المصادر الحكومية الدولية وغير الحكومية. وترمي هذه الاجراءات في المقام الأول الى منع انتهاكات حقوق الانسان. كما بدأ ممثل الأمين العام باصدار نداءات عاجلة في حالات التشرد الداخلي الوشيك.

٢٥١- ودرست الهيئات المنشأة بموجب صكوك حقوق الانسان كذلك الاجراءات الوقائية واستخدمتها. وأوصى رؤساء هذه الهيئات في اجتماعهم الرابع "بتحويل الأمين العام وهيئات الأمم المتحدة ذات الخبرة في مجال حقوق الإنسان صلاحية عرض انتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة على مجلس الأمن". وخلص نفس الاجتماع إلى:

"... أن الهيئات تقوم بدور هام في السعي إلى منع انتهاكات حقوق الإنسان، علاوة على الاستجابة لها. ولذلك فمن اللائق أن تجري كل هيئة فحصاً عاجلاً لجميع التدابير التي يمكن أن تتخذها، ضمن نطاق اختصاصها، لمنع وقوع انتهاكات حقوق الإنسان وكذلك لكي ترصد بشكل أوثق كل أنواع الحالات الطارئة التي قد تنشأ في نطاق الولاية القضائية للدول الأطراف. وحيثما يتطلب الأمر ابتكارات اجرائية من أجل هذا الغرض فإنه ينبغي النظر فيها بأسرع وقت ممكن" (٦٨).

٢٥٢- واعتمدت مثل هذه الاجراءات من قبل لجنة القضاء على التمييز العنصري، واللجنة المعنية بحقوق الانسان، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل (٦٩). ودرست بعض هذه الهيئات أيضا ورقات عمل أعدت عن تدابير الوقاية بما فيها الانذار المبكر والاجراءات العاجلة (٧٠). كما اضطلعت الهيئات المنشأة بموجب صكوك حقوق الانسان. ببعثات الى البلدان لأغراض وقائية ولأغراض أخرى. ويمكن أن يكون لمثل هذه التدابير أثر وقائي هام في حالة تحسينها.

٢٥٣- وهناك أيضا حاجة الى وضع آليات لحماية الأقليات. إذ ينتمي العديد من المشردين إلى أقليات أخضعت للترحيل وإعادة التوطين القسريين وغير ذلك من أشكال الاضطهاد بسبب أصلها العرقي أصلهم بوجه عام. ويمثل اعتماد الأمم المتحدة لمعايير بشأن حقوق الأقليات تطورا محمودا مثله مثل الجهود التي تبذلها اللجنة الفرعية لوضع استراتيجيات لحماية الأقليات. غير أن من الأهمية بمكان انشاء آلية للوساطة والمصالحة كوسيلة لمعالجة مشاكل الأقليات في مراحلها الأولى والمساعدة بذلك على كبح التحركات الواسعة النطاق التي كثيرا ما تتمخض عنها. وإن تعيين مفوض سام للأقليات القومية في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا للعمل في مجال الدبلوماسية الوقائية، يمكن أن يمثل نموذجا هاما يستحق الدراسة والتطبيق في مناطق أخرى.

٢٥٤- ومن شأن انشاء مكتب للمفوض السامي لحقوق الانسان أن يشجع على وضع استراتيجيات وقائية. كما يمثل نشر موظفين ميدانيين في مجال حقوق الانسان تحت رعاية المفوض السامي استراتيجية وقائية مشجعة. وتعتبر بوروندي ورواندا مثالا ملفتا للانتباه في هذا الصدد حيث يؤدي موظفو حقوق الانسان دورا

وقائياً بالتعاون مع الحكومتين المعنيتين. وينطوي ذلك على أثر مباشر على تفادي الأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى التشرد الداخلي وعلى خلق جو من الثقة لتمكين المشردين داخليا من العودة الى ديارهم. كما أدى المراقبون أو الراصدون العاملون في اطار العمليات الميدانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا دوراً وقائياً ثميناً. وأبرز الأمين العام، في تقريره الأخير عن عمل المنظمة، أهمية انشاء وتمويل بعثات ميدانية صغيرة للدبلوماسية الوقائية قائلا: "على الرغم من أن باستطاعة المبعوثين الخاصين أن ينجزوا الكثير خلال زياراتهم، فإن من شأن ضمان الاستمرارية عن طريق حضور بعثات دعم صغيرة متفرغة في الميدان، أن يعزز قدراتهم الى حد كبير" (٧١).

٢٥٥- والواقع أن معظم أنشطة الحماية التي تقوم بها الوكالات الانسانية ووكالات حقوق الانسان في الميدان هي أنشطة "وقائية" بشكل أو بآخر وبصورة مباشرة أو غير مباشرة. غير ان معضلات خطيرة نشأت في الحالات التي ركزت فيها جهود حماية الأشخاص على الحيلولة دون حركتهم أو منعها. وفي مثل هذه الحالات لا بد من التوفيق بين استراتيجية تشجع الناس على البقاء داخل بلدانهم واستراتيجية تصون المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين متمثلة في الحق في المغادرة والتماس اللجوء هروباً من الاضطهاد. وتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا، في محاولة لتفادي التشرد على نطاق واسع، قد يطغى على الاهتمام بضمان أمنهم في الأجل الطويل ولا سيما عندما يتعذر ضمان الحماية. ولا يمكن للحماية الوقائية، في شكل مساعدة انسانية وحضور دولي، أن تضمن دائماً حماية فعالة للضحايا أو أن تحول دون عملية نزوح جديدة، ما لم تنفذ جنباً الى جنب مع تدابير ترمي الى حل النزاع وايجاد حلول سياسية له.

٢٥٦- وتزداد معضلة استراتيجيات الوقاية، حدة في البلدان التي تكون قد انهارت فيها الهياكل الحكومية والتي يتعين فيها على وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية التعامل مع القادة العسكريين المحليين وزعماء العشائر، وغيرهم من الأطراف الفاعلة خلاف الدولة. وفي الظروف التي لم يبلغ فيها التدهور هذا الحد وحيث تمارس السلطات المنظمة السيطرة على اقليمها وحيث تخضع القوات العسكرية لقيادة مسؤولة وحيث توجد أماكن يسودها الهدوء و"حيز انساني" قد يكون للمجتمع الدولي فرصة أكبر لتنظيم استجابة واقعية لتفادي تدهور الوضع والحد من أسباب التشرد. ويمكن أن تمثل مراكز الاغاثة المفتوحة التي أنشأتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في سري لانكا نموذجا لنوع الأماكن الآمنة التي يمكن إقامتها (٧٢).

٢٥٧- وأكدت تقارير ممثل الأمين العام عن بعثاته القطرية على أهمية دعم الأساليب الوقائية التي ترمي الى تعزيز قدرات جماهير السكان. إذ يمكن استخلاص الكثير من الخبرات من هذه المجتمعات المحلية التي كثيرا ما وضعت استراتيجيات فعالة للتخفيف من أثر التشرد. وينبغي للمنظمات غير الحكومية والوكالات الحكومية الدولية التي تعمل في أوساط المشردين أن تدرس بعناية الاستراتيجيات التي وضعها السكان المشردون لمواجهة وضعهم. وتعتبر قوة الدعم المتبادل وطابعه الفوري، بالإضافة الى "آليات المجتمع المحلي لمواجهة ظروفه"، عناصر أساسية للوقاية والحماية.

جيم - معالجة الأسباب الجذرية

٢٥٨ - إن الربط بين القضايا الانسانية وقضايا حقوق الانسان وعلاقتها بحل النزاع هو أنجع وسيلة للقضاء على أسباب التشرد الكامنة. فلا يمكن ايجاد حلول فعالة ودائمة لمعظم مشاكل التشرد الداخلي دون ايجاد حل سلمي للنزاعات الداخلية.

٢٥٩- ومن شأن معالجة الأبعاد الإنسانية والسياسية والأمنية وتلك الأبعاد المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في وقت واحد أن يخلق جواً من الثقة يعود بدوره بآثار ايجابية على حالة المشردين داخلياً. ففي السلطادور مثلاً أدت اتفاقات السلام التي أنهت ما يزيد على عقد من الحرب الأهلية والتي تم التفاوض بشأنها تحت رعاية الأمم المتحدة، الى اجراء اصلاحات كبرى في حياة البلد السياسية وفي مجال حقوق الإنسان وفي قدرته على مواجهة أزمة التشرد الداخلية. ويمثل الاتفاق الذي عقد مؤخراً في بوروندي بين الحكومة والمعارضة والذي لعب فيه الممثل الخاص للأمين العام دوراً هاماً، مثلاً مشجعاً آخر وإن كان غير مستقر. أما في رواندا فإن من الضروري معالجة الأسباب الجذرية للنزاع الذي أدى الى الإبادة الجماعية، واتخاذ التدابير اللازمة من أجل تحقيق المصالحة الوطنية والتنمية. وقد أبرزت تقارير البعثات التي أوفدت إلى كولومبيا وسري لانكا والسودان أهمية التفاوض لحل النزاعات. وبالفعل يمكن للعمليات الإنسانية التي ينفذها المجتمع الدولي لعائدة السكان المتضررين أن تسهم في بناء الثقة التي قد تسهل عملية السلم.

٢٦٠- وينبغي أن تسعى استراتيجيات حماية المشردين داخلياً الى تشجيع المزيد من التنسيق بين هيئات الأمم المتحدة السياسية والإنسانية والمعنية بحقوق الإنسان من أجل تشجيع ايجاد حلول لأزمة التشرد الداخلي تعزز بعضها البعض، والإسهام بذلك في قضية السلم والأمن. وما لم تعالج الأسباب الجذرية للنزاعات ويتم ايجاد حلول سياسية لها، يظل الأمل في إنهاء النزاعات أو حل مشكلة التشرد الداخلي ضعيفاً. ولا يمكن للمساعدة الإنسانية وتعزيز حقوق الإنسان أن يكونا بديلاً للجهود الأوسع نطاقاً الرامية الى دفع مسيرة السلم والأمن والاستقرار قدماً في البلد. وتعتبر الجهود المنسقة أنجع وسيلة لمواجهة تحدي التشرد الداخلي المعقد والمتشعب.

دال - استراتيجيات التنمية

٢٦١- وظهر اهتمام ملموس في مجال اللاجئين بتركيز المساعدة على التنمية الاجتماعية والاقتصادية بدلاً من الإغاثة وذلك بغية التخفيف من العبء الذي تتحمله البلدان المضيفة وجعل اللاجئين أكثر استقلالاً من الناحية الاقتصادية. وأخذت الأوساط الانمائية تؤيد بشكل متزايد الرأي القائل بأن مساعدات الإغاثة يجب أن ترسي أسس التنمية. وترمي "العملية المتواصلة للإغاثة وإعادة التأهيل والتنمية" الى الاعتماد على نقاط القوة والقدرات لدى اللاجئين والعائدين والمشردين داخلياً ودمجهم في خطط التنمية ووضع قاعدة للاعتماد على الذات يمكن لمخططي التنمية أن يستندوا إليها عند وضع خططهم.

٢٦٢- غير أنه اتضح أن من الصعب تحويل هذا النهج الجديد الى واقع عملي ملموس^(٧٣). ففي حالات الطوارئ ظل تركيز وكالات الإغاثة محصوراً، الى حد بعيد، في تلبية الاحتياجات القصيرة الأجل بدلاً من تنمية المهارات التي يمكن أن تسهم في ايجاد حلول طويلة الأجل. وكثيراً ما يظل الانتباه منصباً، حتى بعد انقضاء فترة الطوارئ، على توفير مساعدات الإغاثة بدلاً من الانتقال الى نهج إنمائية ويمثل التمويل جزءاً من المشكلة، فبعد تلبية احتياجات الطوارئ لا تبقى للتنمية عادة سوى موارد محدودة لأن التنمية كثيراً ما تُعتبر أقل الحاحاً عند مقارنتها بالإغاثة الإنسانية.

٢٦٣- أما وكالات التنمية فلم تكن دائماً راغبة في توفير المساعدة للأشخاص المقتلعين أو قادرة عليها، وعلى الأخص عندما ترفض الحكومات المتلقية إدراج اللاجئين والمشردين في مساعدات التنمية العادية التي توفر لها. غير أن البرامج التي تفيده المجتمعات المحلية واللاجئين والمشردين في نفس الوقت، تلقى استجابة

أكبر لدى السلطات المحلية والوطنية. ومن الأهمية بمكان اعتماد برامج تطبق في المجتمعات المحلية كوسيلة فعالة لتوفير المساعدة في الحالات التي يكون فيها المجتمع المحلي نفسه بحاجة الى المساعدة.

٢٦٤- ويشير توفير المساعدات الإنمائية للمشردين داخلياً الموجودين في وسط حالات النزاع، تحدياً خاصاً. غير أنه يمكن بذل جهود إضافية كثيرة أخرى لمساعدة المشردين داخلياً على تنمية فرص الاعتماد على الذات. وقد وضع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة عدداً من المشاريع محددة الميزانية للبلدان التي تمزقها الحرب، وتشمل هذه المشاريع توفير البذور والأدوات والأنشطة المدرة للدخل للنساء المشردات داخلياً ولاحظ الصندوق أنه يمكن اعتماد التدريب والبرامج المحدودة النطاق حتى في حالة عدم تلبية متطلبات التنمية التقليدية. ويسعى الصندوق الى صياغة استراتيجيات جديدة لتحويل العلاقة بين المساعدات الفئوية والانمائية الى واقع عملي ملموس (٧٤).

٢٦٥- ومن الضروري أن تقوم وكالات الإغاثة والتنمية، ومعها المؤسسات المالية الدولية، بوضع استراتيجيات وبرامج من أجل المشردين داخلياً الذين يتمتع الكثير منهم بالمهارات والخبرات العملية والذين يمكن تأمين بقائهم عن طريق المشاريع المدرة للدخل والمشاريع الانمائية بشكل أفضل مما عن طريق المساعدات الفئوية. وأوصى إعلان المؤتمر العالمي للسكان والتنمية (القاهرة، ١٩٩٤)، باتخاذ تدابير لضمان حصول المشردين داخلياً على التعليم الأساسي، وفرص العمل والتدريب المهني، بالإضافة إلى حصولهم على خدمات أساسية أخرى، وقيام الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية بتعزيز المساعدات الإنمائية للمشردين لكي تتسنى لهم العودة الى ديارهم.

٢٦٦- كما ينبغي مواصلة النظر في اعتماد عمليات اقليمية، مثل المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى، في مجالات ملائمة من أجل إشراك الحكومات والمنظمات غير الحكومية ووكالات التنمية في ادماج الأشخاص المقتلعين في خطط التنمية الوطنية.

هاء - الاستراتيجيات المخصصة للنساء والأطفال

٢٦٧- هناك حاجة الى وضع استراتيجيات لمعالجة مشاكل المساعدة والحماية الخاصة بالنساء والأطفال المشردين داخلياً. ويصف هذا التقرير بعضاً من المشاكل الخطيرة في مجال المساعدة والحماية للنساء والأطفال المشردين داخلياً، ويقدم عدداً من التوصيات للتخفيف من معاناتهم (انظر الفرع ثانياً، ألف، أعلاه). وبالرغم من أن معظم المشردين داخلياً هم من النساء والأطفال، لم يوجه إلا القليل من الاهتمام بتوثيق التجاوزات المحددة التي يتعرضون لها أو بوضع استراتيجيات لمعالجة حالتهم. كما لم يول انتباه كاف للصعوبات التي تواجهها النساء ربات الأسر. فينبغي تلبية حاجاتهن للاعتماد على أنفسهن اقتصادياً من أجل إعالة أسرهن، عن طريق وضع برامج واستراتيجيات خاصة للتدريب وإدراج الدخل. يضاف الى ذلك أن من شأن اعتمادهن على أنفسهن بقدر أكبر أن يمكنهن من التخفيف من آثار التشرد على أسرهن ومجتمعاتهن. وإذا كان من الأهمية بمكان أن تسعى برامج منظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة والمنظمات غير الحكومية، الى تخفيف أوجه الضعف في حالة النساء والأطفال، فينبغي إيلاء مزيد المزيد من الانتباه لوضع استراتيجيات لتلبية احتياجاتهن في مجالات المساعدة والحماية والتنمية في حالات التشرد الداخلي.

واو - البحث عن استراتيجية عالمية

٢٦٨- بالنظر إلى ضخامة أزمة التشرد الداخلي في كل أنحاء العالم، وعدم ملاءمة نظام الاستجابة الحالي، والحاجة الملحة إلى إيجاد حلول دولية، طلب الأمين العام من ممثله أن يجري، إلى جانب متطلبات ولايته الاعتيادية، دراسة متعمقة للمشكلة وأن يُقدم توصيات لإيجاد حلول قانونية ومؤسسية ملائمة. والفرض من هذه الدراسة الكبرى التي طلبها الأمين العام والتي أقرها رؤساء الوكالات الرئيسية التي ترتبط ولاياتها بالتشرد الداخلي، هو وضع استراتيجية شاملة لتلبية احتياجات المشردين داخليا في مجالات الحماية والمساعدة والتنمية. وبتعبير أدق، إن أهداف الدراسة هي التالية:

(أ) دراسة أزمة التشرد الداخلي ونشر نتائجها عن طريق رصد ظروفها عالميا والتركيز على عدد من البلدان التي تُعتبر أمثلة اقليمية بلغت المشكلة فيها درجة خطيرة؛

(ب) وضع مبادئ للحماية القانونية تصاغ خصيصا لاحتياجات المشردين داخليا وتُستند إلى القانون الدولي القائم وتُسعى في ذات الوقت إلى معالجة أوجه النقص التي قد توجد في هذا القانون؛

(ج) تقديم توصيات بشأن السبل التي يُمكن بها للمؤسسات الدولية والإقليمية القائمة أن تلبى بفعالية أكبر احتياجات المشردين في مجالات المساعدة والحماية والتنمية، مع الإشارة بصفة خاصة إلى النساء والأطفال، وتحديد نهج وقدرات جديدة قد تكون ضرورية؛

(د) صياغة توصيات على مستوى السياسة بشأن طريقة تنمية القدرات المحلية والوطنية والإقليمية وتحسين تنسيقها لمواجهة مشاكل التشرد الداخلي.

٢٦٩- وتترابط هذه الأهداف بأهداف الولاية ويُمكن أن تكملها وتعززها. وبالفعل يرجح أن تزود استنتاجات الدراسة الممثل، في إطار ولايته بفهم أعمق للمشكلة وأن تعزز وتيسر بالتالي قدرته على الاضطلاع بمهام القيادة في التوصل إلى استجابة دولية أكثر انسجاما لهذه الأزمة العالمية. وتنعكس مشكلة التشرد الداخلي في نهاية الأمر في الميدان حيث يحتاج الناس إلى أبسط أنواع المساعدة والحماية. ففي الميدان تبلغ الحاجة إلى بعض الأنشطة ذروتها ومنها أنشطة الوقاية والحماية، ورفع مستوى الوعي، والتمكين والتنظيم. ومن شأن الدراسة المقترحة أن تزيد القدرة على صياغة توصيات أوضح من أجل مواجهة تحدي التشرد الداخلي بشكل فعال.

ثامنا - استنتاجات وتوصيات

٢٧٠- بشكل عام، تجدر الإشارة بادئ ذي بدء إلى أن الهيئات الحكومية الدولية، والإقليمية، وغير الحكومية، داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها على حد سواء، تعمل بشكل نشط على استكشاف ووضع نهج جديدة لزيادة مساعدة المشردين داخليا وحمايتهم. وقامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بشكل خاص، ووكالات إنسانية أخرى، بشكل عام، بتوسيع نطاق أنشطتها لكي تشمل العديد من السكان المشردين داخليا. كما بذلت جهود في المجال القانوني لمعرفة مدى تغطية المعايير القانونية القائمة لاحتياجات السكان المشردين داخليا. غير أن التحدي المطروح يتجاوز بكثير استجابة المجتمع الدولي التي لا تزال مخصصة

إلى حد كبير وغير ملائمة على نحو جسيم. وأما أزمات التشرّد الداخلي وما ينشأ عنها من احتياجات ملحة في أوساط السكان المتضررين، ونقص المبادئ المعيارية والأكليات المؤسسية المطلوبة لتوفير الحماية والمساعدة لهؤلاء السكان، فتستدعي عناية خاصة وملحة من طرف المجتمع الدولي واستجابة تنظيمية وقانونية أكثر اتساقاً.

٢٧١- وينبغي التفكير بشكل جاد في وضع إطار قانوني للمشردين داخليا. وبالرغم من أن القانون الدولي القائم يوفر تغطية واسعة النطاق للمشردين داخليا، إلا أنه لا يوجد صك واحد يورد أحكاما مفصلة كما أن هناك ثغرات في القانون ينبغي معالجتها. وعليه، فإن من الضروري إعادة صياغة وتوضيح القانون القائم في وثيقة واحدة ومعالجة الثغرات الموجودة فيه ووضع مجموعة من المبادئ المصاغة خصيصا لتلبية احتياجات المشردين داخليا. فمن شأن ذلك أن يساعد جميع الجهات التي تعمل في هذا الميدان، بما فيها المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية، في حوارها مع السلطات المعنية وأن يرفع مستوى الوعي الدولي بالمشكلة وبال الحاجة إلى إيجاد حلول لها.

٢٧٢- كما إن إنشاء وكالة جديدة للمشردين داخليا أو تفويض وكالة قائمة أو مجموعة من المنظمات لتلبية احتياجاتهم في مجال الحماية والمساعدة، تظل من حيث المبدأ خيارات تستحق الدراسة ولكنها تفتقر حاليا إلى دعم الإرادة السياسية على ما يبدو. وحتى لو تقرر تعيين وكالة قائمة للاضطلاع بهذه المهمة فإن مسألة تحديد الوكالة المناسبة لهذه المهمة قد تثير الجدل. وقد يبدو أن توسيع نطاق ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هو، الحل الأنسب نظرا لخبرة المفوضية الميدانية في مجالي الحماية والمساعدة، غير أن هذا الخيار أيضاً يثير التساؤلات. وعلى أية حال، لما كان من المستبعد في المستقبل القريب إنشاء منظمة جديدة أو إسناد المسؤولية لمنظمة قائمة في مجال حماية المشردين داخليا ومساعدتهم، فإن وضع ترتيبات في مجال التعاون بين الوكالات التي ترتبط ولايتها وأنشطتها بالمشردين داخليا، يبدو أنسب خيار من الناحية العملية.

٢٧٣- وعلى الرغم من الرغبة المتزايدة لدى وكالات الأمم المتحدة في وضع ترتيبات تعاونية منسقة، فكثيرا ما تتسم حالات التشرّد الداخلي ب فراغ حيز المسؤولية. ولا تزال هناك حالات كثيرة لا يحظى فيها عدد كبير من المشردين داخليا بالحماية أو المساعدة. ويقضي ذلك إنشاء جهة أو آلية مركزية لاستعراض أخطر حالات التشرّد الداخلي وتحديد المسؤولية المؤسسية على وجه السرعة في حالات الطوارئ المعقدة. ووافقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على توصية فريقها العامل المعني بالمشردين داخليا بأن يقوم منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بدور المركز المرجعي في منظومة الأمم المتحدة لتلقي طلبات المساعدة والحماية في حالات التشرّد الداخلي القائمة أو الآخذة في الظهور التي تتطلب استجابة دولية منسقة. ومن شأن التطبيق الفعلي لهذه التوصية أن يُمثل خطوة أولى نحو تطوير نظام أكثر اتساقا لمعالجة مشكلة المشردين داخليا. وفي نفس الوقت، يجب إيلاء المزيد من الاهتمام لتعزيز التعاون والتنسيق في الميدان الوكالات الإنسانية العاملة مباشرة في هذا المجال والتي يُعتبر دورها أساسيا في معالجة مشاكل المشردين داخليا.

٢٧٤- كما يقتضي التعاون المتزايد فيما بين الوكالات أن تقوم الوكالات التي تتعلق ولايتها وأنشطتها بالمشردين داخليا بتعيين موظفين كجهات تنسيق فيما يتعلق بالعمل المتصل بالمشردين داخليا. وهناك، بصفة خاصة، حاجة إلى تعزيز القدرات داخل إدارة الشؤون الإنسانية لمعالجة مسألة المشردين داخليا.

ويمكن لمكتب منسق الإغاثة العاجلة في حالات الطوارئ أن يؤدي دورا فعالا كجهة تنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة من أجل المشردين داخليا عن طريق العمل بشكل وثيق مع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وممثل الأمين العام والمنسقين المقيمين في الميدان. وينبغي لهذا المكتب أن يسعى إلى إقامة التكامل بين شواغل المساعدة والحماية عن طريق التنسيق بين مختلف هيئات منظومة الأمم المتحدة القادرة على معالجة هذه المهام المزدوجة بطريقة عملية بدرجة أكبر في عمليات تقديم المساعدة والحماية.

٢٧٥- إن دور ممثل الأمين العام في الاطار التعاوني المحدد هو دور حفاز في الأساس وينبغي له أن يكون كذلك. وحتى لدى إنشاء جهة مرجعية داخل منظومة الأمم المتحدة لتولي تقديم رد منسق على حالات التشرد الداخلي، تظل الحاجة قائمة الى آلية تركز الانتباه على مجال الحماية الذي لا يقع في اطار ولاية منسق عمليات الاغاثة في الحالات الطارئة حسب التحديد الحالي لهذه الولاية. وأحد الخيارات بالطبع هو اعادة تحديد ولاية منسق عمليات الاغاثة في الحالات الطارئة لتشمل الحماية. والحجة المطروحة حاليا ضد هذه الفكرة ترى أنها قد تُعوض الأساس الانساني لولايته الحالية. وبالتالي فإن ولاية ممثل الأمين العام يمكن اعتبارها مكملة، فيما يتعلق بالمشردين داخليا، لولاية منسق عمليات الاغاثة في الحالات الطارئة. والواقع أنه حتى إذا وسع نطاق ولاية ادارة الشؤون الانسانية لتشمل الحماية يظل هناك الكثير مما يستدعي التوصية بايجاد آلية مستقلة داخل النظام يقتصر تركيزها على احتياجات الحماية لأعداد كبيرة من الأشخاص المشردين في العالم بأسره، على أن تكون هذه الآلية مدعومة بسلطة الأمين العام. وولاية ممثل الأمين العام تفي بتلك الحاجة.

٢٧٦- وكي يقوم ممثل الأمين العام بدوره الحفاز هذا على نحو فعال، ينبغي تعزيز قدرته كثيرا. ورهناً بالمزيد من الدراسة لهذه المسألة، ينبغي النظر في امكانية جعل منصب الممثل قائماً على التفرغ بدلا من التطوع وعدم التفرغ كما هو حاله الآن. وفي كلتا الحالتين، ينبغي تعزيز سبل الاضطلاع بتلك الولاية بموارد بشرية ومالية كافية، فمواردها محدودة جداً في الوقت الراهن، وذلك لأغراض الاضطلاع بالمهام المتعددة التي تنص عليها ولايته. وهي: رصد الحالات الخطيرة للتشرد الداخلي على نطاق العالم، والاضطلاع ببعثات لتقصي الحقائق، والتحاور مع الحكومات، والتنسيق بين أنشطة الوكالات الانسانية، وتعبئة الرأي العام والعمل الدوليين، واعداد تقارير عامة ومحددة عن البلدان، ووضع استراتيجيات وقائية، واعداد تجميع نقدي للقواعد القانونية، واستعراض الترتيبات المؤسسية، وتشجيع تطوير قدرات وطنية واقليمية، والمشاركة في نظام الانذار المبكر، والتشجيع على معاملة المرأة والطفل معاملة أفضل، وتوجيه انتباه الأمين العام والجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان الى قضايا محددة، ووضع استراتيجيات أطول أجلا لتناول حاجات المشردين داخليا على نحو أكثر فعالية.

٢٧٧- وأما الاضطلاع بزيارات ميدانية اضافية الى البلدان التي تقع فيها مشكلة التشرد الداخلي فضروري لنهم الحاجات الى المساعدة والحماية للمشردين داخليا فهما أفضل. فالمعلومات المباشرة وحدها القائمة على الاتصالات المباشرة مع الحكومات المعنية، وسلطات الأمر الواقع، والعاملين الميدانيين التابعين للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، وفي المقام الأول مع المشردين أنفسهم، تمكن ممثل الأمين العام من بلوغ هدف الرجوع الى مقر الأمم المتحدة باقتراحات تتعلق بأعمال الأمم المتحدة في ميدان السياسة وحقوق الإنسان والشؤون الانسانية من حيث اتصالها بالمشردين داخليا.

٢٧٨- وهناك حاجة الى إنشاء مركز معلومات عن المشردين داخليا يشبه مركز التوثيق في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وذلك لجمع البيانات عن المشردين داخليا على الصعيد العالمي. وعدم وجود جهة مركزية داخل منظومة الأمم المتحدة تجمع المعلومات عن الأشخاص المشردين داخليا يشكل فجوة خطيرة. كما توجد حاجة الى عدد كاف من الموظفين والموارد لتمكين ممثل الأمين العام من إنشاء مركز معلومات عن التشرد الداخلي. وهذا من شأنه أن يكون خطوة هامة في اتجاه ضمان عدم تجاهل أو نسيان حالات التشرد الداخلي وضمان اكتشاف جميع الحالات الخطيرة وتوثيقها توثيقا جيدا. وبإمكان الجماعات غير الحكومية ومعاهد البحوث أن تساعد في إنشاء مركز المعلومات هذا وأن تساعد بصفة خاصة في وضع منهجيات لجمع احصاءات دقيقة.

٢٧٩- وسوف يتعين اقامة علاقة عمل أشمل مع المنظمات غير الحكومية التي كثيرا ما تقوم بدور ميداني فعال في العمل في أوساط المشردين داخليا، والتي لديها معرفة بالأحوال المحلية تتسم بأهمية حاسمة في تنظيم رد مبكر. وبإمكان المنظمات غير الحكومية بصفة خاصة أن تساعد ممثل الأمين العام ووكالات الأمم المتحدة في مجال الانذار المبكر وجمع المعلومات، ويستطيع الممثل وهذه الوكالات بدورها تقديم الدعم إلى هذه الجماعات في الميدان. ويمكن أن تدعى المنظمات غير الحكومية أيضا الى اقامة آليات محلية لتطبيق الافكار والتوصيات التي تتوصل اليها البعثات القطرية بهدف تحسين أحوال المشردين داخليا. وعلاوة على ذلك، يمكن من خلال اتباع نهج تعاوني أن تستفيد الولاية من البعثات الميدانية التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية وهيئات الخبراء. ويمكن تشجيع المنظمات غير الحكومية أيضا على القيام بدور في حل النزاعات وفي تخفيف حدة التوتر بين الفئات، وهو الأمر الذي يمكن أن يساعد بدوره في خلق ظروف أكثر أمناً لعودة المشردين الى ديارهم. وتعتبر اقامة شراكة مع المنظمات غير الحكومية أمرا حاسما في تطوير استراتيجية عالمية لتحسين حماية ومساعدة المشردين داخليا.

٢٨٠- وينبغي النظر أيضا في وضع موظفين من موظفي الأمم المتحدة العاملين في ميدان حقوق الإنسان في المناطق التي تواجه مشاكل خطيرة في مجال التشرد الداخلي وذلك بغية المساعدة في تلبية حاجة أولئك المشردين الى الحماية وبالتالي تقديم دعم عملي للولاية وللمنظمات النشطة في الميدان. ويمكن الاستفادة من الموظفين الميدانيين في اقامة الثقة المطلوبة لجعل العودة ممكنة ولمساعدة الأشخاص المشردين داخليا في العودة الى ديارهم. فالموظفون الميدانيون الذين نشرهم مركز حقوق الإنسان في يوغوسلافيا السابقة وفي رواندا يعملون على نحو نشط بالفعل في رصد ظروف المشردين داخليا. وذلك ينبغي له أيضا أن يكون جزءا من ولاية الجهات الأخرى التي ترصد حقوق الانسان الموجودة أو التي سوف توجد في أماكن تتجمع فيها أعداد كبيرة من الأشخاص المشردين داخليا. كما ينبغي ان تناط بجهات الرصد التي ينشر أفرادها، في أعقاب عمليات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم، مهمة تقديم المعلومات عن السكان المشردين داخليا. فبالإضافة الى المساعدة في تلبية الحاجة الى الحماية يمكن للمراقبين الذين تنشرهم جهات الرصد هذه أيضا أن يساعدوا في الحؤول دون وقوع انتهاكات وفي توجيه انتباه المجتمع الدولي الى أية حاجات الى المساعدة لا تتم تلبيتها في المناطق المحددة التي يرصدونها. وباختصار، ينبغي للولاية أن تمنح قدرة عملية أكبر اذا اريد لها أن تكون آلية مجدبة للحماية والوقاية.

٢٨١- ينبغي تعزيز التنسيق بين ولاية ممثل الأمين العام والمنظمات الانسانية. وقد طلبت الجمعية العامة من الممثل أن ينسق مع وكالات الأمم المتحدة، وطلب إلى هذه الوكالات تزويده بكل مساعدة ممكنة. أما التعاون الملموس فينبغي تحديده على نحو أكمل. وقد وافقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مؤخرا

على اقتراح بدعوة الممثل الى المشاركة في اجتماعاتها عندما تكون المسائل قيد البحث متصلة بالمشردين داخليا. وبصفة خاصة، يمكنه أن يوجه انتباه اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الى حالات التشرد الداخلي التي تحتاج الى مزيد من المشاركة الدولية، لا سيما في مجال الحماية، وتقديم تقارير عن المشاكل القائمة في البلدان التي يزورها. ومن المهم ادراج حالات التشرد الداخلي الخطيرة في جدول أعمال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للتمكن من بحث هذه الحالات بحثا تاما ووضع استراتيجيات تتناول جوانب المساعدة والحماية. ولا بد أيضا من أن تكون مشاركة المفوض السامي لحقوق الإنسان في اللجنة الدائمة قيّمة في ضمان المعالجة الملائمة لبعد حقوق الإنسان في الحالات الطارئة.

٢٨٢- ومما يبسر عمل ممثل الأمين العام على نحو بارز قيام جميع المنظمات الانسانية المعنية بالمشردين داخليا باطلاع موظفيها الميدانيين على ولايته والطلب إليهم تبادل المعلومات معه على أساس منتظم فيما يتعلق بالسكان المشردين داخليا في مناطق نشاطهم. وينبغي أن تركز المعلومات المطلوبة على حالات يواجه الأشخاص المشردون داخليا فيها مشاكل خطيرة في مجال المساعدة والحماية. واطلاع الممثل على هذه الحالات سوف يساعده في تحديد البلدان التي يكون من الأجدى ايجاد بعثات إليها وكذلك وفي تحديد أنواع البرامج التي من المفيد التوصية بها. ويمكن للحوار الذي يجريه الممثل مع الحكومات أن يكون مفيدا بدوره لوكالات الأمم المتحدة العاملة في الميدان. فقد تجد المنظمات الإنسانية أن من المفيد وجود شخصية خارجية لديها مدعومة بسلطة المجتمع الدولي المعنية لاجراء الحوار بشأن مسائل الحماية، لا سيما عندما تشعر هذه المنظمات بأن دورها في ميدان المساعدة يقيد قدرتها على اجراء ذلك الحوار.

٢٨٣- وهناك حاجة الى ايجاد آلية أنسب لمتابعة زيارات ممثل الأمين العام تضمن تنفيذ التوصيات في الميدان. وقد تمكن الممثل من الاعتماد على موظفي المنظمات الإنسانية الميدانيين في وضع الترتيبات اللوجستية وترتيبات الدعم لزياراته. ومن المفيد أيضا قيامهم بتقديم المساعدة في أنشطة المتابعة. فبإمكان الممثلين المقيمين والمنسقين المقيمين وغيرهم من موظفي الأمم المتحدة تقديم معلومات عن تنفيذ الاقتراحات المقدمة أو مدى أخذها في الاعتبار في البلد المعني. وحيث تحول الظروف دون قيام المنسق المقيم بالاضطلاع بهذه المهمة، توجد خيارات أخرى قد تشمل موظفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين العاملين في مجال الحماية أو في الميدان، وجهات رصد حقوق الإنسان أو المنظمات غير الحكومية. وبإمكان فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالأشخاص المشردين داخليا أن تقوم أيضا بدور في تنظيم رصد الظروف في بلدان بعينها. ولا بد لهذا الرصد التعاون من أن يعود بالفائدة على أولئك العاملين في الميدان وعلى الممثل في بلوغ أهدافهم المشتركة المتمثلة في ضمان تلبية الحاجات الأساسية للأشخاص المشردين داخليا.

٢٨٤- ورغم الاعتراف العام في الوقت الحاضر بأن الرد الفعال المشترك بين الوكالات ينبغي له أن يتناول حاجات المساعدة والحماية كليهما للأشخاص المشردين داخليا، فإن هناك حاجة إلى مزيد من العمل لاقامة التكامل بين أنشطة الحماية والمساعدة وتعزيز التنسيق بين الهيئات الإنسانية وهيئات حقوق الإنسان. ولا يزال الحذر الشديد يميز العلاقة بين الهيئات الإنسانية التي تقدم المساعدة والوكالات التي يتوقع منها أن تعالج موضوع الحماية. والمحادثات بين الوكالات مطلوبة بشأن كل حالة من حالات التشرد الداخلي الخطيرة وذلك الخطيرة بغية التمكن من وضع استراتيجيات بشأن أفضل الطرق لمعالجة مسألة الحماية والمساعدة. ومن المتفق عليه بوجه عام أن نقص الحماية للأشخاص المشردين داخليا، لا سيما النساء والأطفال منهم، يشكل فجوة في النظام الدولي يعتبر سدّها من الأمور الملحة للغاية.

٢٨٥- ومطلوب أيضا استراتيجيات تأخذ بنهج ذات وجهة إنمائية في حالات التشرذ الداخلي. فحل النزاعات الداخلية بإزالة أسبابها الجذرية يعني ضمنا تعزيز الهياكل الديمقراطية، واحترام حقوق الإنسان، والتنمية المستدامة. ويعني بصفة خاصة منح الفئات المحرومة والمهمشة القدرة على استئناف الاشراف على شؤونها المحلية وتنمية ذاتها من الداخل. وهذا يمكن تكميله على أفضل وجه بضخ موارد موجهة توجيهها حسنا إلى المشاريع الاقتصادية والاجتماعية التي تبنى فوق ما هو قائم من بنى اجتماعية ومنظمات وأنماط حياة راسخة. أما في الحالات التي يختلط فيها السكان المشردون داخليا باللاجئين والعائدين والسكان المحليين الذين هم على نفس الدرجة من الحاجة، فينبغي تصميم المشاريع بحيث تعود بالفائدة على المجتمعات المحلية بأسرها. وينبغي النظر إلى تقديم الدعم للمشاريع الانمائية على المستوى المحلي على أنه أكثر من مجرد تقديم العون للفقراء أو المهمشين. بل ينبغي اعتباره استثماراً في بناء أساس النظام الاجتماعي. ومطلوب الاهتمام اهتماماً خاصاً بوضع مشاريع انمائية يمكن الاضطلاع بها في ظروف لا تستوفي شروط التنمية التقليدية، وضمان توجيهه ما يكفي من الاهتمام والموارد للحاجات الاقتصادية للمرأة، لا سيما لربات البيوت. أما نقل المهارات الانمائية، واتاحة الفرص المدرة للدخل، وتجديد الهياكل الأساسية فيمكن أن تساعد في تحول المجتمعات المهملة وأن تحفز انتعاشها وإعمارها. ومن الضروري زيادة مشاركة برنامج الأمم المتحدة الانمائي، وصندوق الأمم المتحدة الانمائي للمرأة، والمؤسسات المالية الدولية.

٢٨٦- ويجدر تأكيد أهمية تناول الأسباب الجذرية للتشرذ. ولا يمكن الا بالجهود المبذولة لتشجيع على إيجاد حل سلمي للنزاعات الداخلية التوصل إلى حلول فعالة ودائمة لمشاكل التشرذ الداخلي تسمح للناس بالعودة إلى ديارهم واستئناف حياتهم العادية. وزيادة التنسيق فيما بين هيئات الأمم المتحدة العاملة في الميادين السياسية والإنسانية وحقوق الإنسان مطلوبة للتوصل إلى حلول يعزز بعضها بعضاً في مواجهة أزمات التشرذ الداخلي. وبالإضافة إلى تشجيع المساعدة الإنسانية والأهداف المتعلقة بحقوق الإنسان، يمكن لولاية الممثل أيضاً أن تساعد في التشجيع على التوصل إلى حلول سلمية للنزاعات. والنهج التعاوني هو الوسيلة الفعالة الوحيدة لحل مشاكل الحالات الخطيرة التي تنطوي عليها أزمة التشرذ الداخلي.

٢٨٧- وعلى سبيل الإيجاز الختامي، ينبغي التأكيد بأن السنوات القليلة الماضية شهدت تقدماً بارزاً في خلق رد دولي على أزمة التشرذ الداخلي المتزايدة حدة. ومع ذلك، لا تزال هذه المشكلة تواجه المجتمع الدولي بتحديات قانونية ومؤسسية ينبغي مواجهتها بعجالة شديدة. وفيما يتعلق بمسألة القواعد المعيارية، دعت اللجنة بالفعل في قراراتها بشأن الأشخاص المشردين داخليا إلى تجميع المعايير القانونية الحالية وتقييمها، وتحديد ما اذا كانت هناك فجوات في القانون، ووضع مبادئ توجيهية لسد هذه الفجوات. أما موضوع المسؤولية المؤسسية فينبغي معالجته أيضاً إذا أريدت استجابة دولية أكثر فعالية عندما يكون الأشخاص المشردون داخليا بحاجة إلى الحصول على المساعدة والحماية بسرعة. وبعد حل المسائل القانونية والمؤسسية تتحول مهام أصحاب المسؤولية المباشرة عندئذ إلى وضع استراتيجيات للرد الدولي على أزمة التشرذ الداخلي والمساعدة، وإلى القيام، بالتعاون مع الأجهزة المناسبة، بمعالجة المشاكل الكامنة وراءها مثل مشاكل الأمن والاستقرار والتنمية على الصعيدين الوطني والاقليمي التي تؤدي إلى إيجاد اختلالات تناقم هذه المشاكل ذاتها وتؤدي إلى حالات اللاجئين والأشخاص المشردين داخليا.

الحواشي

(١) اعتمد في إعداد هذا التقرير على التقارير المقدمة إلى الممثل من فريق سياسة اللاجئين ومن المجلس النرويجي للاجئين. أما ورقة الفريق المعنونة "تحسين الترتيبات المؤسسية للمشردين داخليا" فهي تقرير أولي سوف توضع صيغته النهائية بعد مزيد من الدراسة للموضوع. أما تقرير المجلس النرويجي للاجئين المعنون "الترتيبات المؤسسية للأشخاص المشردين داخليا: التجربة الأساسية" (١٩٩٤)، فسوف ينشره المجلس لغرض توزيعه في الدورة الحادية والخمسين للجنة حقوق الإنسان.

(٢) تقرير الأمين العام التحليلي عن الأشخاص المشردين داخليا (E/CN.4/1992/23).

(٣) المجلس النرويجي للاجئين، "الترتيبات المؤسسية للأشخاص المشردين داخليا: التجربة الأساسية". انظر الحاشية (١) أعلاه.

(٤) انظر على سبيل المثال: المسح العالمي للاجئين لعام ١٩٩٤، لجنة الولايات المتحدة للاجئين، واشنطن العاصمة؛ بيان مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المقدم إلى المؤتمر الاقليمي "الشراكة في العمل" (PARINAC) المعقود في أديس أبابا في عام ١٩٩٤؛ "الأشخاص المشردون داخليا في افريقيا: التحديات والفرص أمام تقديم المساعدة"، فريق سياسة اللاجئين، واشنطن العاصمة، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢. ويذكر الفريق ان تقديراته مستمدة مما يتوفر من احصاءات من البلد المضيف، وكذلك من اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ووكالات الأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي)، ومكتب الولايات المتحدة للمساعدة في حالات الكوارث في الخارج، والمكاتب القطرية في وزارة الخارجية بالولايات المتحدة، ومنظمات انسانية خاصة ومنظمات حقوق الإنسان. ويقول الفريق: "غير أن هذه التقديرات ضعيفة بالنظر إلى عدم وجود مؤسسة مكلفة بجمع المعلومات، ومنهجية متسقة تطبقها سائر الجماعات التي تجمع المعلومات." انظر أيضا: روبن رايت، "ملايين المشردين في أرضهم"، لوس انجلوس تايمز (٨ آذار/مارس ١٩٩٤).

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

(٦) تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة: ملحق بجدول أعمال من أجل السلام (A/50/60) S/1995/1، - ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥.

(٧) "التشرد أو التنمية: سدّ الفجوة"، خطاب أدلت به المفوضة السامية لشؤون اللاجئين أمام البنك الدولي/صندوق النقد الدولي في واشنطن العاصمة، ٨ حزيران/يونيه ١٩٩٤.

الحواشي (تابع)

(٨) الدكتور مايكل تول، مركز مكافحة الأمراض (CDC)، وزارة الصحة والخدمات الاجتماعية، شهادة أدلى بها أمام مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة، ٣ نيسان/أبريل ١٩٩٠، وذلك وفقاً للاقتباس الوارد في ورقة فريق سياسة اللاجئين المعنونة "المشردون داخليا من النساء والأطفال في أفريقيا"، واشنطن العاصمة، شباط/فبراير ١٩٩٢.

(٩) لاري مينيار وتوماس وايس، سياسة الشؤون الإنسانية، جمعية السياسة الخارجية (١٩٩٤).

(١٠) قرار لجنة حقوق الإنسان ٩٥/١٩٩٣ المؤرخ ١١ آذار/مارس ١٩٩٣ بشأن "الأشخاص المشردين داخليا".

(١١) وجدت بعثة مشتركة بين وكالات الأمم المتحدة أوفدت الى ليبيريا أن كثرات من المشردات داخليا قد اغتصبن وأصبين أيضا بأمراض تنتقل بالاتصال الجنسي. انظر: "دعم المشردات داخليا، تقرير بعثة مشتركة بين البرنامج الإنمائي/اليونيسيف/صندوق الأمم المتحدة الإنمائي من أجل النهوض بالمرأة/منظمة الصحة العالمية/ادارة الشؤون الإنسانية"، ١٨ تشرين الأول/أكتوبر - ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣، نيويورك: نوع الجنس في البرنامج الإنمائي.

(١٢) انظر: "السودان: الأولاد الضائعون، والأولاد العسكريون، والأولاد المسييون في جنوب السودان"، هيئة مراقبة حقوق الإنسان/أفريقيا، نيويورك، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤. انظر أيضا: بيل كلكر، "في موزامبيق وبلاد أخرى: الأطفال يخوضون القتال في الحروب"، نيويورك تايمز، ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤؛ "الحرب الأهلية في ليبيريا تحصد الأطفال"، نيويورك تايمز، ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤.

(١٣) كثيرا ما تجري مفاوضات الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وغيرهما من وكالات الأمم المتحدة مفاوضات مع قوات المتمردين لدخول المناطق التي يسيطرون عليها. وأحد المبادئ الأساسية في العمليات اشتراط الوصول التام ودون عوائق إلى جميع السكان المتأثرين في بلد معين. ففي موزامبيق، نجحت منظمة الأمم المتحدة للطفولة في التفاوض مع الحكومة ومع حركة المقاومة الوطنية الموزامبيقية في فتح "ممرات السلام" لتقديم المساعدة الإنسانية إلى الأشخاص في جميع أطراف النزاع. وعندئذ تمكنت من دعم برامج تقويم الغذاء، والخدمات الصحية، وتوفير البذور والأدوات.

(١٤) انظر التقارير السنوية لصندوق الأمم المتحدة الإنمائي من أجل النهوض بالمرأة، ١٩٩١-١٩٩٣.

(١٥) خطة العمل التي وضعت في إطار "الشراكة في العمل" (PARINAC)، والتي اعتمدت في المؤتمر المشترك بين مفاوضات الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية، المعقود في اوسلو في حزيران/يونيه ١٩٩٤، تلزم المنظمات غير الحكومية وكذلك المفاوضات والممثل بايجاد "مجالات ممكنة للتعاون في حالات محددة مثل جمع المعلومات عن بلد بعينه والمساعدة في الزيارات القطرية التي يقوم بها الممثل".

الحواشي (تابع)

(١٦) طلبت اللجنة في قرارها ٦٨/١٩٩٤ الى المقررين والأفرقة العاملة والخبراء المعنيين القيام، وفقاً لولاياتهم، بالتماس المعلومات بشأن الحالات التي يمكن أن تفضي الى التشرّد الداخلي، وأن يدرجوا في تقاريرهم الى اللجنة معلومات وتوصيات في هذا الشأن (الفقرة ٩).

(١٧) انظر أيضاً قرار اللجنة ٦٦/١٩٩٤ الذي دعت فيه المقررين الخاصين والممثلين الخاصين والأفرقة العاملة الذين يدرسون حالات انتهاك حقوق الانسان الى التماس معلومات بشأن المشاكل التي تُسفر عن الهجرات الجماعية للسكان أو تعرقل عودتهم الطوعية الى الوطن وأن يقوموا بادراج هذه المعلومات، مشفوعة بتوصيات في هذا الشأن، في تقاريرهم التي تُقدم الى اللجنة (الفقرة ٤). وطلبت كذلك من الأمين العام أن يقدم في تقريره مجموعة مركبة من المعلومات والتوصيات المقدمة من آليات حقوق الانسان بشأن المشاكل التي تفضي الى حدوث هجرات جماعية للسكان أو تعرقل عودتهم الطوعية الى الوطن (الفقرة ١٥). ويتضمن هذه المعلومات تقرير الأمين العام عن حقوق الانسان والهجرات الجماعية (E/CN.4/1995/49).

(١٨) وقد بدأت منظمات غير حكومية مثل لجنة الولايات المتحدة للاجئين والفريق المعني بسياسات اللاجئين، والمجلس النرويجي للاجئين بجمع المعلومات المتعلقة بالتشرّد الداخلي. وفي يوغوسلافيا السابقة، أنشئ في مرحلة مبكرة في حالة الطوارئ في البلدان (زغرب) نظام معلومات بين المنظمات غير الحكومية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اسمه شبكة يوغوسلافيا (YugoNet). وكانت هذه الشبكة فعالة في زيادة تبادل المعلومات ما بين المنظمات غير الحكومية، وبين المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة بشأن الأمور المتعلقة بالحاجات الانسانية وقضايا حقوق الانسان وجهود تنسيق العمليات.

(١٩) وتؤكد الجمعية العامة من جديد في الفقرة ٣ من مرفق قرارها ١٨٢/٤٦ بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الانسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، أنه ينبغي ألا توفر المساعدة الانسانية إلا على أساس نداء يوجهه البلد المتضرر، وباحترام السلامة الاقليمية لهذه الدولة. غير أنها، تأذن، في ذات الوقت، لمنسق الاغاثة الطارئة بـ"القيام على نحو نشط ... بتيسير وصول المنظمات التنفيذية الى المناطق التي تواجه حالات الطوارئ من أجل الاسراع بتقديم المساعدة الطارئة، وذلك بالحصول على موافقة جميع الأطراف المعنية" (الفقرة ٣٥ (د)). ويبدو أن الحصول على هذه الموافقة ينطوي على سلطة ضمنية لاتخاذ الاجراءات اللازمة لكسب الموافقة.

(٢٠) قرار مجلس الأمن ٦٨٨ (١٩٩١) المؤرخ ٥ نيسان/أبريل ١٩٩١. انظر كذلك الصفحتين ٨-٩ في "ما يترتب على الأنشطة الانسانية من آثار على التمتع بحقوق الانسان" (E/CN.4/Sub.2/1994/39)، وانظر: Louis Henkin, "Humanitarian Intervention" and Roberta Cohen, "Strengthening International Protection for Internally Displaced Persons", in Human Rights: An Agenda for the Next Century, The American Society of International Law, Washington D.C., 1994.

الحواشي (تابع)

(٢١) انظر: Richard Plender, "The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced", International Journal of Refugee Law, Vol.6, No. 3 at page 356 seq. (1994). ويذكر بلاندر كذلك في الصفحة ٢٥٣ أنه فيما يتعلق باقتراحات وضع قواعد معيارية جديدة بشأن الحق في الحصول على المساعدة الانسانية، قد يكون من الأسهل تعديل المادة ١(ب) من مشروع الاتفاقية بشأن تعجيل توصيل المساعدة في حالات الطوارئ.

(٢٢) البيان الختامي الصادر عن الحلقة الدراسية المعنية بحماية اللاجئين والمشردين داخليا الافريقيين، التي عقدتها اللجنة الافريقية لحقوق الانسان والشعوب، في هراري، في الفترة ١٦-١٨ شباط/فبراير ١٩٩٤.

(٢٣) انظر الحاشية ٢ أعلاه.

(٢٤) انظر: فرانسيس م. دينغ، "الحماية الدولية للمشردين داخليا"، الندوة المشتركة بين منظمة الوحدة الافريقية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن قضايا اللاجئين الافريقيين وقضايا التشرّد في أفريقيا، أديس ابابا، ٥-٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤.

(٢٥) انظر: Plender, op. cit.

(٢٦) انظر: NRC, "The Ground Level Experience", op. cit.

(٢٧) تجربة عمليات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في أوساط المشردين داخليا (أيلول/سبتمبر ١٩٩٤). انظر أيضا: "الدراسة الشاملة" التي أعدها السيد فرانسيس دينغ، ممثل الأمين العام المعني بقضايا حقوق الانسان للمشردين داخليا (E/CN.4/1993/35، المرفق، الفقرة ٥٠).

(٢٨) اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية الصادرة في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٦٩ والناظمة لجوانب معينة من جوانب مشاكل اللاجئين في افريقيا، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٠٠١، العدد ١٤، الصفحة ٦٩١، التي بدأ نفاذها في ٢٠ حزيران/يونيه ١٩٧٤. فيما يلي نص التعريف:

"١- يقصد مصطلح 'لاجئ' كل شخص موجود خارج البلد الذي يحمل جنسيته، بسبب الخوف الذي له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق، أو الدين أو الجنسية، أو الانتماء الى فئة اجتماعية معينة، أو الرأي السياسي. ولا يستطيع أو لا يريد، بسبب ذلك الخوف، أن يستفيد من حماية ذلك البلد ...

الحواشي (تابع)الحاشية ٢٨ (تابع)

٢- وينطبق المصطلح 'لاجئ' أيضاً على كل شخص يضطر الى مغادرة مكان إقامته الاعتيادي، بسبب الاعتداء الخارجي، أو الاحتلال، أو الهيمنة الأجنبية، أو ظروف أدت الى حدوث اضطراب خطير في النظام العام إما في جزء من بلده الأصلي أو بلد جنسيته، أو في جميع أنحاء ذلك البلد، ويسعى للجوء إلى مكان آخر خارج بلده الأصلي أو بلد جنسيته (أضيف التوكيد).

(٢٩) اعلان كرتاخينا بشأن اللاجئين، انظر: التقرير السنوي للجنة البلدان الأمريكية لحقوق الانسان، (OEA/SER L/V/II 66)، الوثيقة ١٠ (١٩٨٤).

(٣٠) "إن المشردين أشخاص أُجبروا على ترك منازلهم أو التخلي عن أنشطتهم الاقتصادية العادية لأن حياتهم وأمنهم أو حريتهم قد أصبحت مهددة بفعل العنف المعمم، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان والنزاع الجاري أو غير ذلك من الظروف التي أسفرت أو تسفر عن اضطراب النظام العام بشدة، ولكنهم بقوا مع ذلك داخل حدود بلدانهم". ورد في الدراسة الشاملة، المصدر السابق، الفقرة ٣٩.

(٣١) إن المشرد داخلياً هو "كل شخص أُجبر على الهجرة داخل الأراضي الوطنية، تاركاً مكان إقامته أو عمله العادي، لأن حياته، أو سلامته البدنية، أو حريته أصبحت معرضة للخطر أو مهددة بسبب وجود أي من الحالات التالية التي يسببها الانسان: الصراع الداخلي المسلح، أو الاضطرابات الداخلية أو التوتر الداخلي، أو العنف المنتشر، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان، أو غير ذلك من الظروف الناتجة عن حالات سابقة يمكنها أن تسفر أو تسفر عن اضطراب النظام العام بشدة". ورد في الاضافة ١ لهذا التقرير، الفقرة ١٢.

(٣٢) انظر مثلاً التعريف الذي يقدمه بلاندر: "أي شخص أُجبر على مغادرة منزله، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد أو الموت أو الاصابة الجسدية أو الحرمان من الحريات الفردية أو الحاجات الأساسية للحياة، يعزى الى صراع عسكري أو شبه عسكري، أو الى ظروف أخرى تخل بشدة بالنظام العام، غير أنه يستطيع البقاء داخل بلد جنسيته أو العودة اليه". انظر بلاندر، المرجع السابق. انظر كذلك رينر هوفمان، مقرر لجنة المشردين داخلياً التابعة لجمعية القانون الدولي، المؤتمر ٦٦، بوينس آيرس، ١٤-٢٠ آب/أغسطس ١٩٩٤ (ورقة البحث محفوظة لدى السكرتارية) ويقترح هوفمان أن التعريف المعمول به لا يجب أن يشمل الكوارث الطبيعية أو التي يسببها الانسان، إذ أنها لا تمثل حالات لا توفر فيها الحكومة المساعدة والحماية ولأنه إذا عبر المشردون الحدود الدولية، لن يعتبروا لاجئين نظراً لغياب عنصر الاضطهاد. ويقدم هوفمان التعريف التالي: "ينطبق مصطلح 'المشرد داخلياً' على أي شخص أُجبر على مغادرة مكان إقامته العادي، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق، أو الدين، أو الجنسية، أو الانتماء الى فئة اجتماعية معينة، أو بفعل الاعتداء الخارجي، أو الاحتلال الأجنبي، أو الصراع المسلح، أو الصراع الداخلي، أو الانتهاكات المستمرة لحقوق الانسان الأساسية، أو التشرد الاجباري؛ والذي يوجد على أراضي بلده، غير أن حكومة هذا البلد لا تريد أو لا تستطيع أن تحمي هذا الشخص بشكل فعال من مثل هذه الأعمال أو من الآثار المترتبة على مثل هذه الأعمال أو الحالات".

الحواشي (تابع)

- (٢٣) انظر هوفمان، المرجع نفسه.
- (٢٤) انظر NRC. "The Ground Level Experience" op. cit.
- (٢٥) انظر الاضافة ١ لهذا التقرير، الفقرتان ١٠٨ و ١١٠.
- (٢٦) انظر، بشكل عام، Luke T. Lee, "Internally Displaced Persons and Refugees: Towarda legal Sinthesis?" (1994),
التقرير محفوظ لدى السكرتارية.
- (٢٧) انظر NRC, "The Ground Level Experience", op. cit. أيضا UNHCR's Operational Experience, op. cit. at pages 76-77.
- (٢٨) انظر دينغ، الحاشية ٢٤ أعلاه.
- (٢٩) Boutros Boutros-Ghali, "The land Mine Crisis: A Humanitarian Disaster," Foreign Affairs, September/October 1994.
- (٤٠) هوفمان، المرجع السابق انظر أيضا Maria Stavropoulou, "The Right Not to be Displaced", The American Journal of International Law Policy, vol. 9, No. 3. Spring 1994.
- (٤١) تقرير المفوض السامي لحقوق الانسان المقدم الى اللجنة التنفيذية لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤.
- (٤٢) "Humanitarianism in the Midst of Armed Conflict", statement by the United Nations High Commissioner for Refugees to the Brookings Institution, Washington D.C., 12 May 1994.
- (٤٣) "Protection aspects of UNHCR activities on behalf of internally displaced persons" تقرير مقدم إلى اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية، اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، ٤ أيار/مايو ١٩٩٤.
- (٤٤) انظر: UNHCR's Operational Experience, op. cit.
- (٤٥) UNHCR, "Protection Aspects", op. cit.

الحواشي (تابع)

(٤٦) مذكرة من الأمين العام عن التمثيل الميداني لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة: نحو نهج أكثر توحيدا (A/49/133/Add.1) (٢٢ نيسان/أبريل ١٩٩٤).

(٤٧) تتألف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات من رؤساء اليونيسيف، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كما تشارك في اجتماعاتها المنظمة الدولية للهجرة وحركة الصليب الأحمر (كل من لجنة الصليب الأحمر الدولية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر). أما المنظمات غير الحكومية فيمثلها المجلس الدولي للمؤسسات الطوعية ومؤسسة العمل المشترك (Inter-Action).

(٤٨) بيان مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أمام المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فيينا، ١٥ حزيران/يونيه ١٩٩٤.

(٤٩) "Internally Displaced Persons: Preliminary Findings", Inter-Agency Task Force on Internally Displaced Persons, Geneva, 1993.

(٥٠) "Internally Displaced Persons: The Next Stage", Inter-Agency Standing Committee, Geneva, 5 July 1993.

(٥١) محضر اجتماع فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخليا، الذي عقد في ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٤، في جنيف.

(٥٢) انظر الاسهامات التي قدمتها منظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة إلى فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخليا، جنيف، ١٩٩٤.

(٥٣) بيان مدير إدارة الشؤون الإنسانية أمام اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية والتابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضة السامية، جنيف، ١٨ أيار/مايو ١٩٩٤.

(٥٤) بيان ممثل لجنة الصليب الأحمر الدولية أمام اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضة السامية، جنيف، ١٨ أيار/مايو ١٩٩٤.

(٥٥) بيان مفوض الأمم المتحدة السامي للاجئين أمام الدورة الخمسين للجنة حقوق الإنسان، جنيف، ٩ شباط/فبراير ١٩٩٤.

الحواشي (تابع)

- "Internally Displaced Persons: A WFP Position Paper", World Food Programme, Rome. (٥٦)
June 1994.
- Frederic Maurice and Jean de Courten, "ICRC Activities for Refugees and Displaced Civilians", International Review of the Red Cross, January-February 1991. (٥٧)
- Minear, Larry et al., Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N. 's Role 1991-1993, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies and Refugee Policy Group, Providence, 1994. (٥٨)
- "Plan of Activities of the Centre for Human Rights for the Implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action", annex II, Geneva, 10 November 1993. (٥٩)
(وثيقة داخلية).
- بيان مفوضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين في اجتماع المائدة المستديرة الذي عقده الحكومة النرويجية بعنوان "Round Table Discussion on United Nations Human Rights Protection for Internally Displaced Persons, Norwegian Refugee Council and Refugee Policy Group, Nyon, February 1993. (٦٠)
- بيان ممثل مملكة هولندا في الدورة الرابعة والأربعين للجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، جنيف، ١٩٩٣. (٦١)
- استنتاجات اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضة السامية. انظر: A/AC.96/839، ١١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤. (٦٢)
- اللجنة النرويجية للاجئين، The Ground Level Experience، المرجع السابق. (٦٣)
- تغيير اسم "مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا" فأصبح اسمه الجديد "منظمة الأمن والتعاون في أوروبا"، وذلك اعتباراً من الأول من كانون الثاني/يناير ١٩٩٥. (٦٤)
- اقترحت المنظمات غير الحكومية التي شاركت في استطلاع المجلس النرويجي للاجئين أن تُقيم وكالات الأمم المتحدة علاقات أوثق مع السلطات المحلية والاقليمية. وإن ما يقلق المنظمات غير الحكومية هو أن السلطات المحلية لا تتلقى الدعم أو التفهم اللازمين من المجتمع الدولي عند إعداد الخطط. وفي موزامبيق أيدت المنظمات غير الحكومية تأييداً قوياً التدابير الرامية إلى تعزيز قدرة السلطات المحلية، كشرط مسبق للشروع في أنشطة إعادة تأهيل العائدين والمشردين داخلياً ودمجهم في المجتمع. وتنفذ المنظمات غير الحكومية الدولية والأمم المتحدة حالياً برامج في مختلف أنحاء البلد لتحقيق هذه الغاية. (٦٥)

الحواشي (تابع)

(٦٦) وتعتبر منظمة لينك (LINK) مثلاً على التنسيق. فهي منظمة شاملة تمثل المنظمات غير الحكومية في موزامبيق على المستوى الوطني. ويعمل عدد كبير من المنظمات الأعضاء فيها لخدمة المشردين داخلياً، وعلى الأخص في مجال برامج إعادة التأهيل والإدماج في المجتمع. وقد رحبت وكالات الأمم المتحدة والحكومة بالمبادرة بوصفها قناة هامة للمعلومات والتشاور. بيد أن المنظمات غير الحكومية المحلية لم تشارك مشاركة وثيقة في جهود التنسيق مثلما فعلت المنظمات غير الحكومية الدولية، وعبر بعضها عن ارتيابها من الارتباط البالغ بوكالات الأمم المتحدة.

(٦٧) توجد في أمريكا الوسطى وفي منطقة الأنديز على وجه الخصوص، أمثلة عديدة على الجهود الرامية إلى إضفاء الطابع المؤسسي على قدرات التقييم على مستوى القاعدة. فطلبت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مثلاً، من لجنة الحقوقيين في الأنديز إجراء تقييم وتحليل لحالة المشردين داخلياً في بيرو، كما طلبت مؤخراً من منظمات غير حكومية دولية ومن جهاز المشورة الدائمة القيام بالشيء ذاته في غواتيمالا.

(٦٨) الفقرة ٤٤ من مرفق الوثيقة A/47/628.

(٦٩) الفقرة ٧ من الوثيقة A/48/18.

(٧٠) المصدر نفسه، الفقرة ١٢.

(٧١) الفقرة ٣١ من تقرير الأمين العام. انظر الحاشية ٦ أعلاه.

(٧٢) تتفق المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية في سري لانكا على أن مراكز الإغاثة المفتوحة التي تعمل تحت إشراف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لمساعدة المشردين داخلياً والعائدين، ساهمت في تقليل درجة التوتر في المناطق المتضررة وأعطت المدنيين في المناطق المحيطة، شعوراً بالطمأنينة. وإن التماس اللجوء في مراكز الإغاثة المفتوحة لم يعرقل حقهم في التماس اللجوء في أماكن أخرى.

(٧٣) روبرتا كوهن، "النساء اللاجئات والمشرديات داخلياً" ورقة أعدت للدراسات الخاصة للبنك الدولي بعنوان "ردم الهوة بين الجنسين: الاستثمار في الطاقة الاقتصادية للنساء وتحريرها" واشنطن العاصمة، ١٩٩٥.

(٧٤) انظر التقارير السنوية لصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، ١٩٩١ - ١٩٩٣.
