E

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1996/52
22 February 1996
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة حقوق الإنسان
الدورة الثانية والخمسون
البند ٩(د) من جدول الأعمال المؤقت

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

حقوق الإنسان والهجرات الجماعية والمشردون

المشردون داخلياً

تقرير ممثل الأمين العام، السيد فرنسيس م. دنغ، المقدم وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٥/٥٧

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٢	٣
أولا - الظروف المحيطة بالتشريد	٣ - ٤	٣
ثانيا - المعايير القانونية	٥ - ١٤	٤
ثالثا - الترتيبات المؤسسية	١٥ - ٣٣	٦
رابعا - الزيارات القطرية، المتابعة والرصد	٣٤ - ٤٤	١٠

المحتويات (تابع)

	الفقـــرات	الصفحة
خامسا - المشردات داخليا	٤٥ - ٥٦	١٣
سادسا - الأطفال المشردون داخليا	٥٧ - ٦٤	١٦
سابعا - البحث عن استراتيجية شاملة	٦٥ - ٨٠	١٧
ألف - الوقاية	٦٦ - ٧٠	١٨
باء - الحماية والمساعدة	٧١ - ٧٦	١٩
جيم - الحلول	٧٧ - ٨٠	٢٠
ثامنا - الاستنتاجات	٨١ - ٨٧	٢١
المرفق - الاستنتاجات الواردة في تجميع وتحليل القواعد القانونية		٢٤

مقدمة

١- جدير بالذكر أن لجنة حقوق الإنسان قررت في القرار ١٩٩٥/٥٧ المعتمد في دورتها الحادية والخمسين، أن تمدد ولاية ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً لفترة ثلاث سنوات أخرى. وأثنت الجمعية العامة، في القرار ٥٠/١٩٥ المعتمد في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، على الممثل للدور المساعد الذي يلعبه لرفع مستوى الوعي بشأن محنة المشردين داخلياً. وأشارت إلى جهوده من أجل وضع هيكل قانوني واستراتيجيات لتحسين حماية المشردين وتقديم المساعدة إليهم والنهوض بهم، ولا سيما تحليله لأسباب التشريد الداخلي وتدابير الوقاية والحماية والمساعدة والحلول. وطلبت إلى الممثل أن يستكمل تجميعه وتحليله لما يوجد من قواعد قانونية لادراجها في هذا التقرير ودعت اللجنة إلى النظر في مسألة إنشاء هيكل على ذلك الأساس، وطالبت أيضاً بإجراء مزيد من الحوار مع الحكومات، والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية وأيضاً مع المنظمات الاقليمية.

٢- وفي تقاريره المقدمة إلى اللجنة في دورتها الحادية والخمسين (E/CN.4/1995/50 وAdd.1-4) وإلى الجمعية العامة في دورتها الخمسين (A/50/558)، وأيضاً في تقاريره العديدة المقدمة إلى الأمين العام، استعرض الممثل مهامه في ١٠ بلدان ومتابعة تلك المهام، وناقش بالتفصيل مسألة المعايير القانونية، وحلل الآليات والقدرات المؤسسية ذات الصلة وبحث الاستراتيجيات التي يجري وضعها لتحسين توفير المساعدة والحماية. وبيَّن أيضا بايجاز أساسيات خطة عمل موجهة للحماية والمساعدة والاحتياجات الانمائية للمشردين داخلياً. ويقدم هذا التقرير نظرة شاملة على الطريقة التي تطورت بها ولايته خلال السنوات العديدة الماضية. وشدَّد على الدروس المستفادة، وعلى الكيفية التي أثرت بها في برامج العمل، وآثارها على الأنشطة المقبلة المتعلقة بالولاية.

أولاً - الظروف المحيطة بالتشريد

٣- يمكن أن ينتج التشريد الداخلي عن مجموعة كبيرة من العوامل، سواء العوامل الطبيعية أو العوامل التي يصنعها الإنسان. وفي جميع الحالات تكون احتياجات السكان المتأثرين كبيرة وعادة ما تكون الاستجابة لها غير كافية إجمالاً. ومع ذلك، يغلب أن تكون استجابة الحكومة في حالات معينة من التشريد الداخلي، أكثر دعماً مما في حالات أخرى. فالكوارث الطبيعية مثلاً أو حتى المنازعات المسلحة بين الدول توجد مواقف تعاطفية وايجابية تجاه الضحايا.

٤- وعلى العكس، في حالات النزاع المسلح الداخلي أو العنف الطائفي أو الانتهاكات المنظمة لحقوق الإنسان، تكون الاستجابة للتشريد معقدة على نحو ثابت بسبب الانقسامات التي ينطوي عليها الأمر، وكثيرا ما تتخذ هذه الانقسامات شكل أزمة للهوية، سواء كان أساسها العرق أو القبلية أو الدين أو الثقافة أو الطبقة. وفي معظم البلدان التي زارها الممثل كانت الحال كذلك. وكانت أغلبية المشردين داخلياً منتسبة إلى "العدو" سواء كان "العدو" مجموعة متمردة يمكن تحديد هويتها، أو على نحو أعم، مجموعة عرقية أو ثقافية أو اجتماعية يُرى أنها أقل درجة أو "مصدر تهديد" أو مجرد "مجموعة أخرى". وفي حالات أخرى أيضاً، تكون هناك اختلافات في المعاملة التي تولى لمختلف فئات المشردين، تبعاً لما إذا كانوا ينتمون إلى "الجانب الملائم". والنتيجة في جميع الحالات هي أن المشردين داخلياً يقعون في نزاع يؤثر في النهوض بالمسؤولية القانونية أو المعنوية المسندة إلى السلطات. ورغم ذلك، هناك درجات مختلفة للاستجابة الحكومية

وفي معظم الحالات يوجد مستوى ما من الالتزام نحو المشردين داخلياً، يظهر في تقديم مقدار معين من معونة الغوث غير الكافية عموماً وإن كانت دائما كذلك تقريباً.

ثانياً - المعايير القانونية

٥- كان مدى تغطية المشردين داخلياً بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني موضع دراسة في إطار الولاية. وجدير بالتذكير أنه عندما قام الأمين العام بتعيين الممثل منذ أربع سنوات تقريباً، طلب إلى الممثل أن يدعو الحكومات، والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية إلى القيام، من بين جملة أمور، بالتعليق على ما إذا كان القانون الدولي الحالي يغطي بدرجة كافية المشردين داخلياً. وفي ذلك الوقت، لاحظ الممثل خلافات الرأي فيما بين خبراء القانون حول ما إذا كان القانون الدولي الحالي كافياً أو غير كاف من حيث تغطيته. وأوصى بإعداد تجميع وتقييم للمعايير الحالية لتقرير ما إذا كانت التغطية كافية أو ما إذا كانت هناك ضرورة لوجود معايير إضافية. وايدت هذا المشروع لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة ولقي تأييداً واسع النطاق من المجتمع الدولي.

٦- وعمل الممثل طوال السنوات الثلاث الماضية على نحو وثيق مع فرقة من المؤسسات والخبراء الذين يتمتعون بدرجة عالية من الاحترام وأتموا التجميع والتحليل المطلوبين للقواعد القانونية المتصلة بالمشردين داخلياً. والدراسة معروضة على اللجنة في دورتها الحالية بوصفها الإضافة ٢ إلى هذا التقرير.

٧- واستند التجميع إلى دراستين أجريتا بناء على طلب الممثل. وقد أجرى إحداهما معهد لودفيغ بولتزمان لحقوق الإنسان (النمسا) وأجرى الدراسة الأخرى معاً الجمعية الأمريكية للقانون الدولي وفريق القانون الدولي لحقوق الإنسان (الولايات المتحدة الأمريكية). واستعرضت هاتان الدراستان في اجتماع الخبراء في القانون في فيينا في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ وعرضت فيما بعد على اللجنة في دورتها المعقودة في ١٩٩٥ بوصفها إضافة إلى تقرير الممثل (E/CN.4/1995/50/Add.3 وCRP.1). واستعرضت الدراستان مرة أخرى في اجتماع للخبراء في جنيف في أيار/مايو ١٩٩٥، وادمجتا بعد ذلك في وثيقة واحدة بناء على طلب الممثل. واستعرضت الوثيقة المدمجة وتمت الموافقة عليها في اجتماع صغير للخبراء في واشنطن دي. س. في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥.

٨- أن هدف تجميع وتحليل القواعد القانونية هو تبين القواعد الدولية الحالية ذات الصلة بحماية المشردين داخلياً، وتقدير ما إذا كانت هذه القواعد تغطي بما فيه الكفاية احتياجاتهم إلى الحماية والمساعدة، أو ما إذا كانت هناك ثغرات أو مواطن ضعف في التغطية. وفي التجميع والتحليل دراسة للنصوص ذات الصلة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني، وقانون اللاجئين بالتناظر، وانطباقها على هذه الاحتياجات، في حالات التوترات والاضطرابات والكوارث، والنزاع المسلح غير الدولي والنزاع المسلح بين الدول.

٩- وفي التجميع والتحليل اثبات للحجة القائلة إنه رغم أن القانون الحالي يغطي جوانب كثيرة لها صلة وثيقة خاصة بالمشردين داخلياً، فإن هناك مجالات هامة يعجز القانون فيها عن توفير حماية كافية لهم كما في الحالات التي لا توجد فيها قواعد صريحة لمعالجة احتياجات المشردين التي يمكن تحديدها. فمثلاً، توجد ثغرات في الحماية القانونية عندما يصل الأمر إلى المستندات الشخصية المتعلقة بالمشردين أو إعادة

ما فقدوه إليهم أو تعويضهم عن الممتلكات التي فقدت أثناء تشردهم. وهناك مجال آخر تغطيته غير كافية يوجد عندما توجد قاعدة عامة ولكن لم يُفصح عن حق محدد من شأنه أن يضمن تنفيذ القاعدة. فمثلاً ثمة قاعدة عامة بشأن حرية الحركة ولكن لا يوجد ضمان صريح ضد العودة القسرية للمشردين إلى أمكنة الحظر. ورغم أنه قد يكون من الممكن استنباط حقوق قانونية محددة من القاعدة، فإن حماية المشردين داخلياً ستعزز بالافصاح عن هذه الحقوق بوضوح.

١٠- هناك أيضاً أمثلة لا يكون فيها المشردون مشمولين بحماية القانون الدولي بسبب عيوب في القانون نفسه. فمثلاً في بعض حالات التوتر والاضطراب التي لا تصل إلى درجة النزاع المسلح، لا ينطبق القانون الإنساني ويجوز تقييد قانون حقوق الإنسان أو انتقاصه وتعلق بذلك أوجه الحماية التي هي أساسية بدرجة خطيرة لرفاهية أو بقاء المشردين. والقانون الدولي، علاوة على ذلك، وباستثناءات قليلة، لا يُلزم إلا الدول، وليس العناصر التي تلعب دوراً وليست تابعة للدولة مثل الجماعات المتمردة التي قد يكون المشردون مقيمين تحت سلطتها. وأخيراً، أن بعض الدول لم تصدق على معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية و/أو اتفاقيتي جنيف وبروتوكولهما، وبالتالي ليست ملزمة رسميا بنصوصها ما لم تكن تعكس صورة القانون العرفي.

١١- وفي التجميع والتحليل اعادة صياغة للقانون الحالي وتوضيح لنصوصه. وهما يبينان مجالات الحماية غير الكافية وترد فيها توصية باعلان صريح للحقوق في هذه المجالات من أجل تحسين حماية المشردين داخلياً. ويرد فيهما أيضا بيان للثغرات الواضحة في الحماية القانونية للمشردين داخلياً والتي يحتاج فيها إلى قواعد قانونية دولية جديدة. وترد استنتاجات التجميع والتحليل في مرفق لهذا التقرير.

١٢- ولا تبطل نتائج التجميع والتحليل الرأي القائل إن تنفيذ المعايير الحالية أكثر استعجالاً من الإصلاح القانوني. ويؤكد البعض فعلاً أن أي محاولة لوضع معايير جديدة تنطوي على احتمال تضييق نطاق التغطية التي توجد من قبل ويمكن أن تنحرف عن الجهود الرامية إلى تعزيز ورصد تنفيذ القواعد الحالية. ورغم أنه يمكن فهم هذه الحجة، فإنه يجب معالجة مواطن الضعف والثغرات السالفة الذكر من خلال الاصلاح القانوني بحيث يمكن معالجة الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً بطريقة شاملة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى أن توحد في وثيقة واحدة القواعدة الحالية التي هي في الوقت الحالي متفرقة ومتناثرة للغاية لكي تكون فعالة. وينبغي بالفعل أن تؤدي إعادة صياغة القانون وتوضيح نصوصه إلى تعزيز الاهتمام بضرورة تنفيذ القواعد الحالية، وإثبات قيمته بالنسبة لعمل المنظمات الدولية في الميدان، وأيضاً أن تؤدي إلى الوفاء بالغرض التعليمي المتمثل في زيادة الوعي الدولي بشأن حالة المشردين داخلياً.

١٣- وما من شك في أن هناك حاجة إلى شكل ما من أشكال الهيكل القانوني وينبغي وضعه. وشددت الجمعية العامة في آخر دورة لها على الحاجة إلى هيكل قانوني. وتثير مسألة الشكل الذي يمكن أن يتخذه هذا الصك، سواء وجب أن يكون بياناً للمبادئ، أو مدونة لقواعد السلوك أو اعلاناً، مجموعة منفصلة من الأسئلة العملية وفي هذا المقام، سيكون توجيه اللجنة مفيداً.

١٤- وأخيراً ينبغي ملاحظة أن التجميع والتحليل المعروضين على اللجنة يركزان فقط على الضمانات المتصلة بالمشردين داخلياً منذ اللحظة التي يصبحون فيها مشردين حتى لحظة العودة أو إلى حين ايجاد حلول بديلة. ورغم أن في التجميع إشارة إلى القواعد القانونية المتصلة بحق في عدم التشريد، فإنه لا يرد فيه المضمون المحدد لهذا الحق وحدوده بالتفصيل. ومع ذلك يُعترف بأن هناك ضرورة لمعالجة هذه

المجالات بالتفصيل لتحقيق هيكل قانوني شامل يتعلق بالتشريد. وبناء على ذلك، يجري إعداد ورقة منفصلة سوف يدمج ما يتوصل إليه فيها من نتائج في الهيكل القانوني المقترح.

ثالثاً - الترتيبات المؤسسية

١٥- إن إحدى المسائل التي طلبت لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة إلى الممثل أن يبحثها هي مسألة الترتيبات المؤسسية لتوفير الحماية والمساعدة إلى المشردين داخلياً. ويجري حالياً تقييم الحالة الراهنة والاصلاحات اللازمة، بصفة رئيسية من خلال المشاورات والمشاركة في المحافل المشتركة بين الوكالات ومن خلال دراسة تُجرى حالياً، وتقوم بها مشروع فريق مؤسسة بروكينغز المعني بالسياسات المتعلقة باللاجئين في مجال التشريد الداخلي[٢].

١٦- وبسبب عدم وجود منظمة واحدة، أو مجموعة من المنظمات، لها ولاية تحمل المسؤولية عن المشردين داخلياً، هناك ثغرات مؤسسية في النظام الدولي. وفي نفس الوقت، لا توجد إرادة سياسية لإنشاء منظمة جديدة مكلفة بحماية هؤلاء الأشخاص ومساعدتهم. ولا يحتمل أيضاً تكليف مؤسسة قائمة بتحمل مسؤولية كاملة عن المشردين داخلياً. والخيار المتبقي هو ترتيب تعاوني فيما بين مجموعة كبيرة من الهيئات والمنظمات تكون ولاياتها وأنشطتها ذات صلة بمشاكل التشريد الداخلي.

١٧- والشروط الأساسية لهذا الترتيب التعاوني هي '١' أن تركز هذه الوكالات الاهتمام على احتياجات المشردين داخلياً وأن تكيّف استراتيجياتها لكي تفي بهذه الاحتياجات على وجه التحديد و'٢' أن تنسق الوكالات عملها فيما بينها على نحو أفضل. وفيما يتعلق بالمسألة الأولى، يجب ملاحظة أن الوكالات الدولية تولي الآن قدراً من الاهتمام لمسألة التشريد الداخلي أكثر من أي وقت مضى. فمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، على سبيل المثال، لعبت دوراً هاماً في عدد من الحالات داخل البلدان، بما فيها البوسنة والهرسك، وطاجيكستان والشيشان في الاتحاد الروسي. والمشردون داخلياً هم الآن أكبر فئة من المستفيدين من معونة الاغاثة المقدمة من برنامج الأغذية العالمي. ففي ١٩٩٤، خصص هذا البرنامج ٢,١ مليون طن من الأغذية لما يقدر بعدد ١٦,٥ مليون من المشردين داخلياً. وأعاد برنامج الأمم المتحدة الانمائي مؤخراً تنظيم إجراءات توزيعه المالي، آخذا في الاعتبار مزيداً من مرونة البرمجة التي تسمح بمزيد من التدخل في التشريد الداخلي. وقامت أيضاً مؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة ومنظمة الصحة العالمية بتوسيع نطاق تدخلهما في مساعدة المشردين داخلياً. ووسعت المنظمة الدولية للهجرة أنشطتها فيما يتعلق بعودة المشردين داخلياً وإعادة ادماجهم في المجتمع. وأيدت هذا الاتجاه الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة مثل الجمعية العامة، ومجالس إدارة منظمات الأمم المتحدة، ولا سيما اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي لشؤون اللاجئين.

١٨- وبالإضافة إلى ذلك، ركزت اللجنة الدولية للصليب الأحمر مزيداً من الاهتمام على موضوع التشريد الداخلي. ففي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥، نظمت ندوة عن المشردين داخلياً، نوقشت أثناءها الحالة الخاصة للمشردين داخلياً في ظروف النزاع المسلح، وأنشطة اللجنة. واعتمد المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر، الذي عقد في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، قراراً بشأن المبادئ والعمل في مجال المساعدة والحماية الانسانيتين الدوليتين، يتعلق الجزء الأول منه بالمشردين داخلياً واللاجئين. وفي هذا القرار، ناشد المؤتمر، من بين جملة أمور، الدول أن تكفل إمكانية اتصال المشردين داخلياً بالمنظمات الانسانية المحايدة وغير المتحيزة والمستقلة، وأن تجدد دعمها لتقديم المعونة الغذائية وغيرها من لوازم المساعدة الإنسانية لحالات

التشريد الداخلي التي تدوم طويلاً. ودعت أيضاً الحركات والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر إلى تعزيز قدراتها على تقديم الخدمات إلى المشردين داخلياً، بما فيها الحماية والمساعدة، وإلى تعزيز تعاونها مع الأمم المتحدة.

١٩- أبدت كثير من المنظمات مرونة جديرة بالملاحظة في تفسير ولاياتها للاستجابة لحالات التشريد الداخلي. واستخدمت في بعض الحالات مساعيها الحميدة لكي تضطلع بأنشطة تتعلق بالمشردين داخلياً. وفي حالات أخرى، وسعت التغطية إلى المشردين داخلياً عندما يندرجون في فئة موضع اهتمام أوسع نطاقاً، مثل ضحايا النزاع المسلح، أو الفساد أو الأطفال المحتاجين. ورغم ذلك، لا تزال مشكلة التشريد الداخلي الضخمة والعالمية غير معالجة بما فيه الكفاية، ولا تزال أعداد كبيرة من المشردين داخلياً يتلقون قليلاً من المساعدة من المجتمع الدولي، وفي أحيان كثيرة تولى اهتماماتهم المتعلقة بالحماية عناية ضئيلة.

٢٠- ومن الضروري أن توجد آلية مركزية للتنسيق لإسناد مسؤولية مؤسسية في حالات الطوارئ. وقد أحرز بعض التقدم في السنوات القليلة الماضية في هذا المجال. وتوجد الآن آليات تنسيقية تعد بإدخال ترابط في النظام الدولي. ومراكز الاتصال في هذه التربيات المؤسسية هي منسق الاغاثة في حالات الطوارئ (المعين باعتباره النقطة المرجعية في منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بطلبات المساعدة والحماية للمشردين داخلياً)، واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وفريقها العامل، وفرقتها للعمل المعنية بالمشردين داخلياً. وهناك هيكل تنسيقي مماثل يظهر على المستوى الميداني بواسطة الممثلين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، أو، في حالات الطوارئ المعقدة، بواسطة المنسقين المقيمين أو المنسقين الانسانيين الذين يرأسون فرق إدارة الكوارث التي تتألف من وكالات تنفيذية للأمم المتحدة ومن منظمات غير حكومية أحياناً، ويقوم بتنسيق المساعدة الانسانية المقدمة إلى المشردين داخلياً. وفي الصومال، أنشئت فرقة عمل خاصة للمشردين داخلياً داخل الهيكل المشترك بين الوكالات.

٢١- وايد الممثل هذه الترتيبات التعاونية. وعلى وجه التحديد، بدأ اقامة اتصالات ثنائية مع رؤساء إدارات الأمم المتحدة ومنظماتها، وشارك في اجتماعات مشتركة بين الوكالات وأسهم بما توصل إليه من نتائج أساسية لمشروعاته ومهامه. وقد لجأ إلى الهياكل المشتركة بين الوكالات لدعم مختلف جوانب عمله وللمساعدة في وظيفة المتابعة المتعلقة بولايته. ومن خلال مشاركته وحضوره في مختلف الهياكل المشتركة بين الوكالات، أتاح فرصة لترابط أوثق بين هيئات حقوق الإنسان والوكالات الإنسانية.

٢٢- وتعطي فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخلياً التي أُعيد تشكيلها في أيار/مايو ١٩٩٥ مثالاً للترتيبات التعاونية. وتعهدت فرقة العمل بمساعدة الممثل عن طريق توفير معلومات موضوعية أساسية لبعثاته القطرية وبالإسهام بجهود للمتابعة عن طريق تقديم المعلومات، وعلى نحو أعم، من خلال الأنشطة المضطلع بها في تنفيذ توصياته. والتعاون بين الممثل، والممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة في بيرو وفرقة العمل يشكل مثالاً لهذا الترتيب إثر مهمة الممثل في ١٩٩٥ في بيرو، وعلى أساس المناقشات التي جرت أثناء زيارته، قام برنامج الأمم المتحدة الانمائي بتنفيذ مشروع سيفيد المشردين داخلياً، والعائدين وغيرهم من المجموعات الفقيرة والمهمشة واقترح عقد مؤتمر للجهات المانحة سيركز على هذه المجموعات. وشجعت فرقة العمل الممثل المقيم على أن يبقيها مطلعة على التطورات وأن يعلمها بالطرق التي يمكنها أن تفيد بها، على سبيل المثال، في جمع الأموال. وتعهد مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين بإيلاء مزيد من الاهتمام بالمشردين داخلياً في بوروندي بعد إجراء مناقشات في اللجنة

الدائمة المشتركة بين الوكالات في ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٥ أشار فيها الممثل إلى حدة التباين بين معاملة اللاجئين ومعاملة المشردين داخلياً في ذلك البلد.

٢٣- ويتوقع أيضاً أن تستعرض فرقة العمل جميع الحالات الخطيرة للتشريد الداخلي، وأن تبحث مدى الوفاء حالياً بالاحتياجات المتعلقة بالحماية والمساعدة والتنمية، وأن توصي بأفضل تقييم للعمل فيما بين وكالات الأمم المتحدة. وحتى الآن، أجرت فرقة العمل مناقشات وجيزة بشأن حالة المشردين في سري لانكا، وبيرو وكولومبيا، وهي البلدان التي زارها الممثل وقدم تقارير عنها، كما أجرت فرقة العمل مناقشات بشأن الحالة في الصومال. وناقشت أيضاً عدة مسائل عامة، مثل مسألة قاعدة للبيانات، وحللت الدروس التي يجب الاستفادة منها من مجزرة المشردين داخلياً في كيبيهو، رواندا في نيسان/أبريل ١٩٩٥.

٢٤- ان النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة على نطاق المنظومة هو نهج بالطبع لا يزال جديداً. ولكن من الواضح فعلاً أنه سيلزم ممارسة قيادة قوية من جانب اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفرقتها للعمل، وسيلزم إثبات قدرتها على معالجة حالات التشريد الداخلي على نحول فعال. وعلى وجه الخصوص، ستكون هناك حاجة إلى القيادة في الميدان حيث يطلب من المنسقين المقيمين الذين قد لا تكون لديهم دائماً خبرة كافية في مجال الاستجابة للطوارئ أو لا تكون لديهم خلفية في مسائل الحماية، أن يواجهوا مع ذلك حالات للتشريد الداخلي.

٢٥- لقد كان النهج الذي تتبعه فرقة العمل المشتركة بين الوكالات يتسم بالحذر حتى الآن. ويبدو أنها تقوم بدورها كدور محفل للمناقشات وتبادل المعلومات والآراء عن التشريد الداخلي. ويمكن أن يفسر ذلك جزئيا بالآراء والنهوج المتباعدة للوكالات الأعضاء في معالجة موضوع التشريد الداخلي، وهي آراء ونهوج جرى تحليلها في التقرير الذي قدمه الممثل إلى اللجنة في دورتها الحادية والخمسين (E/CN.4/1995/50). فالوكالات تُعرف بأنها تقاوم التنسيق وليست دائماً مستعدة لتحمل المسؤولية في حالات التشريد الداخلي.

٢٦- وفي الوقت نفسه، من المهم تشجيع فرقة العمل على أن تركز اهتمام الأمم المتحدة على الحالات الخطيرة للتشريد الداخلي وعلى المواقع التي تلزم فيها برامج خاصة لتعزيز الحماية والمساعدة. وينبغي عقد اجتماعات خاصة بشأن حالات محددة من أجل المساعدة على ايجاد المزيد من الاهتمام المشترك بين الوكالات. ويجب ايضاً زيادة التفكير في الطرق التي يمكن بها أن تنظر اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفريقها العامل في حالات التشريد الداخلي على نحو أكثر منهجية. ويتعين زيادة حث فرق العمل الخاصة بالبلدان في المقر والآليات داخل البلدان في الميدان على أن تخصص اهتماماً محدداً وشاملاً لمسألة التشريد الداخلي، كما حدث في الصومال. ويمكن أن تقوم فرقة العمل بصياغة مبادئ توجيهية لهذا الغرض بشأن المشردين داخلياً. وعموماً يجب أن يركز عمل ادارات الأمم المتحدة ومنظماتها في الميدان بشكل أكثر حدة من حيث الاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً.

٢٧- وفي نفس وقت مشاركته في الهياكل المشتركة بين الوكالات، اتصل الممثل بالممثلين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي في البلدان التي توجد بها أعداد كبيرة من المشردين داخلياً وقدم كثير من هؤلاء الممثلين الى الممثل معلومات عن التشريد. وتم الاضطلاع بمحاولة مماثلة فيما يتعلق بمكاتب برنامج الأغذية العالمي في عدة بلدان. وتوفر المعلومات مادة أساسية هامة يمكن على أساسها إجراء تقييم أولي لحالة المشردين داخلياً وعن الأولويات التي يجب وضعها في تخطيط البعثات المقبلة والدخول في حوار

مع الحكومات. ثانياً، عندما يتعلق الأمر بالبلدان التي سبق للممثل أن زارها، يمكن أن تشير المعلومات الى مدى تنفيذ توصيات الممثل.

٢٨- وهناك علامات تشجيعية أخرى لزيادة التعاون بين الوكالات الإنسانية والإنمائية والممثل هي دعوات وجهت اليه للمشاركة في مؤتمرات دولية واحداث أخرى لها صلة بالتشريد الداخلي. والواقع أن عدد المؤتمرات المتزايد الذي يعنى بالمشردين داخلياً هو في حد ذاته علامة للاهتمام الأكثر جدية والمستمر بمعالجة المشكلة. وثمة أمثلة هامة هي المؤتمر الاقليمي لمعالجة مشاكل اللاجئين والمشردين وغير ذلك من أشكال التشريد غير الاختياري والعائدين في بلدان كومنولث الدول المستقلة والدول المجاورة ذات الصلة، ومؤتمر أديس أبابا الاقليمي بشأن المركز القانوني للاجئات والمشردات داخلياً في افريقيا، وحلقة طرابلس الدراسية الاقليمية بشأن المشردين داخلياً في البلدان العربية، وندوة اللجنة الدولية للصليب الأحمر بشأن المشردين داخلياً وكل ذلك عقد خلال الشهور الاثنى عشر الماضية. وطلب الى الممثل أن يقدم في هذه الأحداث مساهمات هامة، ولا سيما فيما يتعلق بوضع هيكل قانوني للمشردين داخلياً.

٢٩- ورحّب الممثل بالتشديد الذي وضعه مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية والمؤتمر العالمي الرابع للمرأة على مسألة المشردين داخلياً. وأصدر المؤتمران الدوليان توصيات واسعة النطاق يمكن أن يكون لتنفيذها أثر هام على المشردين داخلياً. ومن المتوقع أن يشارك الممثل في مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) في ضوء كل من أهمية عمليات الطرد القسري من المساكن باعتبارها سبباً للتشريد الداخلي وأهمية حقوق المشردين داخلياً المتعلقة بالسكن.

٣٠- وتبذل أيضاً حالياً جهود لزيادة الاتصالات بالمنظمات الاقليمية ويؤمل أن تتعزز هذه الاتصالات في إطار مؤتمر كومنولث الدول المستقلة (انظر الفقرة ٢٨ أعلاه) وأيضاً من خلال مختلف مبادرات المفوض السامي لحقوق الإنسان في الميدان. وتشكل زيادة مشاركة المنظمات الاقليمية تطوراً مشجعاً. فمثلاً أصبحت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا؛ أكثر ارتباطا تدريجيا بمحنة المشردين داخلياً في تاجيكستان والبوسنة والهرسك ومنطقة القوقاز. وبدأت لجنة حقوق الإنسان المشتركة بين البلدان الأمريكية والتابعة لمنظمة الدول الأمريكية رصداً وإبلاغاً أكثر تنظيماً بشأن حالات التشريد الداخلي وناشدت منظمة الدول الأمريكية أن تنشئ هياكل للمساعدة على ايجاد مزيد من الاهتمام بحالات التشريد الداخلي. ويعتزم الممثل أن يجتمع في العام الحالي بلجنة حقوق الإنسان المشتركة بين البلدان الأمريكية والتابعة لمنظمة الدول الأمريكية، بهدف زيادة التعاون في مجال التشريد الداخلي. وبدأت منظمة الوحدة الأمريكية أيضاً إيلاء مزيد من الاهتمام للمشكلة (انظر E/CN.4/1995/50، الفقرات ٢٢٠ - ٢٢٢).

٣١- وزادت هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة تركيزها على التشريد الداخلي، ولا سيما هيئات المعاهدات، والمقررون الخاصون المعنيون بالمواضيع والبلدان واللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، كما هو مبين في تقرير الأمين العام عن حقوق الإنسان والهجرات الجماعية (E/CN.4/1996/42). والمعلومات الأساسية المقدمة والتوصيات ذات الصلة يمكن أن توفر توجيهاً للحكومات والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية فيما تقوم به من عمل لتحسين أحوال المشردين داخلياً. وتحقيقاً لهذا الغرض، واصل الممثل اتصالاته بهيئات المعاهدات وبالمفوض السامي لحقوق الإنسان. وفي آخر تقرير قدمه الى الجمعية العامة (A/50/36)، أكد المفوض السامي على ضرورة زيادة حماية ما للمشردين داخلياً من حقوق الإنسان ووضع قائمة

للخطوات التي يجري النظر في القيام بها تحقيقا لذلك (انظر الفقرة ٧٣ أدناه). ويلزم تعزيز قدرات هيئات حقوق الإنسان لتمكينها من القيام بدور أكبر للحماية في الهياكل المشتركة بين الوكالات.

٣٢- وكما تم التشديد عليه في تقارير الممثل السابقة المقدمة الى اللجنة والجمعية العامة، يجب إيلاء اهتمام خاص للدور الهام الذي تلعبه المنظمات غير الحكومية في مساعدة المشردين داخليا وحمايتهم. وفي كثير من الأحيان، تكون المنظمات غير الحكومية على اتصال مباشر بدرجة أكبر بالسكان المشردين وتكون لها علاقات بالسلطات المحلية أوثق مما لها بالوكالات الدولية التي يغلب أن تعمل مع الحكومة المركزية. وعلاوة على ذلك، تستطيع المنظمات غير الحكومية أن تحدد وأن تنفذ استراتيجيات تقدم مساعدات أساسية الى المشردين داخليا ويغلب أن تكون أكثر مرونة في تنفيذ سياسات متكاملة تتعلق بكل من الحماية والمساعدة. وفي الوقت الحالي، يُجري مجلس اللاجئين النرويجي تقييماً مفصلاً واستعراضاً لاستراتيجيات وأنشطة المنظمات غير الحكومية التي تعمل مع المشردين داخلياً.

٣٣- وفي الإطار الأوسع للتعاون فيما بين الوكالات، يظل دور الممثل دوراً حفازاً أساساً، يشمل التوعية والدفاع. وتمت مواصلة ذلك ليس فقط عن طريق المشاركة في الهياكل المشتركة بين الوكالات ومن خلال المشاورات مع المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية ولكن أيضاً بوجه خاص، من خلال الزيارات القطرية والحوار مع الحكومات.

رابعا - الزيارات القطرية، المتابعة والرصد

٣٤- يشكل الزيارات القطرية والحوار مع الحكومات حجر الزاوية للولاية. ويستند حوار الممثل مع الحكومات الى أساس أن التشريد الداخلي يندرج في الاختصاص المحلي وبالتالي في إطار سيادة الدولة المعنية. ومع ذلك، تحمل السيادة في غضونها مسؤولية الدول عن اتخاذ الترتيبات اللازمة لأمن ورفاهية من يقيمون على أراضيها. وسوف تحاول حكومة الدولة التي تتصرف بحسن نية أن تحمي مواطنيها المشردين داخليا وأن توفر لهم حماية ومساعدة مبقيتين على الحياة، واذا تجاوز حجم المشكلة قدراتها، سوف تناشد هذه الدولة المجتمع الدولي القيام بهذه المهام الانسانية. ولكن اذا كانت الحكومة غير قادرة على تقديم هذه الخدمات أو غير راغبة في ذلك، ولا تطلب أو ترفض عرضا للإغاثة الانسانية من المنظمات الخارجية المختصة، تنشأ أسئلة حول حقوق المشردين داخليا وواجبات حكوماتهم نحوهم. وفي مثل هذه الظروف، يجوز أن تقع على المجتمع الدولي مسؤولية أن يعتبر الدول مسؤولة وقد يُطلب منه حتى أن يقدم المساعدة والحماية اللازمتين الى المشردين داخلياً وربما الى قطاعات أخرى من السكان.

٣٥- وتخلق الزيارات القطرية وعياً جديداً فيما يتعلق بالمشاكل التي يواجهها المشردون داخلياً وذلك فيما بين العناصر التي تلعب دورا رئيسيا داخل البلد، بما في ذلك المسؤولون الحكوميون ومن يعملون مع المشردين والجمهور عموماً. ويبين برنامج الزيارات القدرة على إثارة هذا الوعي. وعادة ما تبدأ هذه الزيارات بإطلاع على معلومات يقوم به ممثل الأمم المتحدة، تعقبه اجماعات على أعلى مستوى للرتب الحكومية، بما فيها رئيس الدولة و/أو الحكومة، والوزراء المعنيون والمسؤولون الحكوميون ذوو المسؤوليات عن المشردين داخليا، ومع ممثلي الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة ومجتمع الجهات المانحة، والهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والإغاثة والتنمية، وقادة المجتمعات، وممثلي السكان المشردين والمشردين. ويعقب هذه الاجتماعات زيارات موقعية للسكان المشردين وحوار

مع السلطات الاقليمية والمحلية، بما في ذلك القادة العسكريون، والإداريون المدنيون، والعاملون في مجال الإغاثة، والزعماء المحليون، والمشردون أنفسهم. وتتمثل المرحلة الثالثة في إطلاع السلطات المحلية والاقليمية والوطنية وأيضاً الوكالات الدولية على معلومات خاصة بالزيارات الموقعية، والنتائج التي توصل الممثل اليها وتوصياته باتخاذ تدابير علاجية.

٣٦- وفي كثير من الأحيان، تكون جميع هذه الأنشطة مصحوبة بتغطية مكثفة لوسائط الإعلام التي تؤدي الى جعل المشكلة في المقدمة، وفتح باب المناقشة بشأنها وجعلها موضوعاً لإجراء عاجل يتخذه صانعو السياسات والقرارات. وكثيرا ما تضطر الوكالات الحكومية وغير الحكومية لإعادة النظر في سياساتها واستراتيجياتها وأولوياتها. وقد تكون الزيارات القطرية دافعاً الى عقد حلقة دراسية تشترك فيها الحكومة والمنظمات غير الحكومة معاً (أحيانا للمرة الأولى) وقد توجد مزيدا من الدعم الدولي أو المساعدة من جانب الجهات المانحة. وتتيح الزيارات فرصا لزيادة الحوار بين الجهات المعنية ويمكن أن تولّد القوة الدافعة اللازمة لبدء اصلاحات.

٣٧- وتبين بعثتا الممثل الى كولومبيا في ١٩٩٤ والى بيرو في ١٩٩٥ قيمة هذه الزيارات. وتشير المعلومات الواردة من حكومة كولومبيا خلال العام الماضي الى استمرار الرغبة في معالجة مشكلة التشريد الداخلي وإن كان الأمر يحتاج الى تدابير اضافية. وعقب زيارة الممثل لكولومبيا، وضع عدد من المشاريع التي تهدف الى توجيه الاهتمام الى ما لقطاعات السكان المهمَّشة عموماً والمشردين داخلياً خاصة من احتياجات الى الإغاثة. وطلبت الحكومة من المنظمة الدولية للهجرة أن تساعد في تنفيذ عدد من المشاريع. وفيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان، خططت شبكة للمشاركة في المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان وأنشأت لجنة لتنفيذ التوصيات الصادرة عن هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

٣٨- وفي بيرو، تعهدت الحكومة بأن تخصص مزيدا من الاهتمام لاحتياجات المشردين داخليا وبأن تعيد النظر في استجاباتها المؤسسية. ووافقت على التعاون على نحو وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الانمائي وغيره من الهيئات الدولية وبتنفيذ مشاريع اجتماعية تهدف الى تسهيل عودة المشردين داخليا واستقرارهم بشكل دائم.

٣٩- ومع ذلك، من المحتوم أن يكون للزيارات القطرية أثر محدود جداً ما لم توجد متابعة مناسبة. وتتيح البعثات فرصا لمناقشة قضايا معينة مع الحكومات والمنظمات الدولية وللتوصل الى اتفاقات يمكن أن تؤدي الى تحسينات في الوضع. وتُبلَّغ هذه الاتفاقات بانتظام الى الهياكل المشتركة بين الوكالات، بما فيها فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخلياً. ورغم ذلك، يلزم أن تُرصد على الدوام أحوال المشردين داخلياً ومدى تنفيذ التوصيات المقدمة من الممثل. ولم يثبت دائما أن ذلك ممكناً.

٤٠- وتقدم الحالة في سري لانكا مثالاً. بعد انهيار محادثات السلم بين الحكومة والمعارضة المسلحة، شنّ العسكريون السريلانكيون هجوماً ضخماً على شبه جزيرة جافنا، وهي الحصن التقليدي للمعارضة المسلحة (نمو تحرير تاميل ايلام). وأبلغ كل من اللجنة الدولية للصليب الأحمر والممثل الدائم لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، من بين جملة أمور، عن آلاف من المشردين داخلياً فروا الى شرق شبه الجزيرة. وفي حين أن بياناً شاملاً أُعطي عن احتياجات المشردين الى الغذاء والماء والمأوى وعن احتياجاتهم الصحية، قُدم قليل من المعلومات عن احتياجات هؤلاء السكان الى الحماية من العنف. ونوقشت محنة المشردين داخلياً بايجاز في

الفريق العامل المشترك بين الوكالات وفي فرقة العمل، ولكن لم تنشأ أية توصيات. وسيكون من المفيد أن تقوم مكاتب الأمم المتحدة في البلد برصد محكم للمسائل المحددة التي ناقشها الممثل مع الحكومة أثناء بعثته الى سري لانكا في ١٩٩٤ (انظر E/CN.4/1994/44/Add.1). فمثلاً، لا تزال مسألة العودة الاختيارية للمشردين داخليا الى مناطق اقامتهم الأصلية والمسائل المتعلقة بالسلامة البدنية والعقلية للمشردين وحريتهم الشخصية مسائل ذات أهمية في الوقت الحالي كما كانت عليه منذ سنتين.

٤١- ويمكن تبين أربعة أنواع من معلومات المتابعة: البيانات التي تقدمها وكالات الأمم المتحدة في الميدان؛ المعلومات التي تقدمها هيئات وآليات أخرى لحقوق الإنسان تابعة للأمم المتحدة؛ المعلومات التي تقدمها الحكومة؛ والمعلومات التي تقدمها المنظمات غير الحكومة. ويجب من الناحية المثالية أن تكون هذه المعلومات متاحة للممثل ومن خلاله للجنة والجمعية العامة (انظر A/50/558، الفقرة ٢٧). وبالإضافة الى ذلك، ينبغي أيضاً أن يكون في مقدور الممثل أن يحصل على معلومات عن طريق القيام ببعثات للمتابعة.

٤٢- ولكي يحقق كل من الزيارات القطرية والحوار أكثر النتائج فعالية، فانهما يحتاجان الى تحضير مناسب. إن إجراء دراسة أساسية للبلد، وأحوال المشردين داخليا، والأنشطة التي تقوم بها في البلد المنظمات الدولية والمحلية، كل ذلك ضروري للاستفادة من الوقت المحدود المتاح أثناء الزيارة نفسها استفادة فعلية. وتعهد المشاركون في فرقة العمل المعنية بالمشردين داخليا بمساعدة الممثل بمثل هذا التحضير. وبالمثل أرسل مدير برنامج الأمم المتحدة الانمائي والمدير التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي توجيهات الى موظفيهما الميدانيين بتزويد الممثل بالمعلومات ذات الصلة وبمساعدته أثناء بعثاته.

٤٣- وليست الزيارات القطرية الشكل الوحيد الذي يجب أن يجري به الحوار بين الممثل والحكومات. وتؤثر مشكلة التشريد الداخلي في عدد من البلدان أكبر بكثير مما يستطيع الممثل زيارته. والتشريد الداخلي ظاهرة عالمية تبرر وجود نظام أشمل للرصد الموقعي واتصالا أكثر تواتراً بكثير بالحكومات وغيرها من العناصر ذات الصلة القائمة بدور. ويشعر الممثل بالامتنان لمقرري اللجنة الخاصين ولهيئات حقوق الإنسان المعنية بالمعاهدات، مثلاً عن أفغانستان، وبوروندي، والبوسنة والهرسك، وتركيا، والجمهورية الدومينيكية، وجمهورية الشيشان في الاتحاد الروسي، وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (صربيا ومونتينغرو)، ورواندا، وزائير، والسودان، وسيراليون، والعراق، وغواتيمالا، والفلبين، وقبرص، وكمبوديا، وليبيريا، والمكسيك، وميانمار. ويشعر بالامتنان أيضاً للمنظمات غير الحكومية بالدرجة الأولى، وللحكومات وللممثلين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، لما قدموه من معلومات عن التشريد الداخلي في اثيوبيا، واريتريا، واندونيسيا، وانغولا، وبنغلاديش، وطاجيكستان، وجنوب افريقيا، وجورجيا، والصومال، وكينيا، ولبنان، وملديف، وموزامبيق، وهايتي، والهند، وهندوراس. ويعتزم الممثل أن يبدأ حواراً مع أكبر عدد ممكن من هذه البلدان وأيضاً القيام بزيارات موقعية من أجل اكتساب فهم أفضل للحالة فيما يتعلق بالتشريد الداخلي. وقد ناقش فعلاً زيارة طاجيكستان وتركيا وكينيا مع حكومات تلك البلدان وإن كانت لم ترد أي دعوات حتى الآن.

٤٤- وفي هذه الأثناء، عمل الممثل مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية لتجميع المعلومات عن حالات البلدان من أجل تقييم احتياجات السكان المشردين داخلياً الى الحماية والمساعدة والتنمية تقييماً صحيحاً في جميع البلدان المتأثرة. وسيعزز توفر هذه المعلومات مهمة الولاية، وسيسمح بوضع أولويات الحالات التي تشكل مصدر قلق للمجتمع الدولي ويجعل في الإمكان إجراء حوار مستمر وأكثر شمولا مع

الحكومات، ولا سيما عندما يسترعى انتباه الممثل الى حالات حقيقية للتشريد الداخلي وعندما يلزم اتخاذ تدابير لمعالجة هذه الحالات.

خامساً - المشردات داخلياً

٤٥- شددت الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان على ضرورة الاهتمام على نحو أوثق بحالة المشردات داخلياً الخاصة. ووجد الممثل، أثناء بعثاته، أن النساء يشكلن أكبر مجموعة بين أي سكان مشردين وأنهن معرضات بصفة خاصة لانتهاكات حقوق الإنسان.

٤٦- والمشردات داخليا معرضات بصفة خاصة للعنف الخاص بالنوع بسبب اختفاء الحماية التي توفرها لهم أسرهن ومجتمعاتهن المحلية ولأن التوتر الناشئ عن التشريد يصبح واضحا في الوحدة الأسرية. وتشمل هذه الانتهاكات الاعتداءات البدنية والجنسية، والاغتصاب، والعنف الأسري والمضايقة الجنسية، وزيادة الاعتداء بالضرب عليهن والاغتصاب من جانب الأزواج. ويقال إن حوادث الاعتداء الجنسي على الأطفال، وبخاصة البنات، تقع بمعدلات أكبر بين الأطفال المفصولين عن أسرهم. وتؤدي الأشكال المختلفة من العنف الخاص بالنوع ضد المشردات الى انتهاك مجموعة كبيرة من القواعد الواردة في صكوك حقوق الإنسان الدولية والاقليمية وتضعف أو تلغي التمتع بالحق في الحرية وفي الأمن وفي السلامة الشخصية وفي عدم التعرض للتمييز بين الجنسين. وقد صنَّف مقررو اللجنة الخاصون الاغتصاب بوصفه شكلاً من أشكال التعذيب وفي بعض الحالات يعتبر أنه يشكل جريمة من جرائم الحرب وجريمة ضد الإنسانية. وترد في تجميع وتحليل القواعد القانونية مطالبة على وجه التحديد باتخاذ تدابير خاصة لضمان حماية ما للمشردات داخلياً من احتياجات خاصة.

٤٧- قد تتعرض بعض المشردات داخليا لممارستي البيع للزواج والزواج القسري. وهاتان الممارستان محظورتان بموجب نصوص قانون حقوق الإنسان الدولي التي يعترف فيها بالحق في عدم التعرض للرق والممارسات الشبيهة بالرق. ويُرغم المشردون، ولا سيما النساء منهم، في كثير من الأحيان على الاتصال الجنسي مقابل الغذاء أو المأوى أو الأمان، أو الحصول على مستندات أو غير ذلك من أشكال المساعدة. واستغلال الدعارة أمر شائع أيضاً، وخصوصا في الحالات التي يشكل فيها اللجوء الى الدعارة أحد الأشكال الوحيدة للمعيشة. والى جانب ما ينتج عن ذلك من صدمة بدينة ونفسية، أصيبت الضحايا بالأمراض المنقولة جنسياً، بما فيها فيروس نقص المناعة البشري/الايدز. وتنتهك هذه الممارسات كثيراً من حقوق الإنسان ومن معايير القانون الإنساني فيما يتعلق بالاعتداء البدني، وأيضاً حرية تكوين الجمعيات والحرية الشخصية.

٤٨- إن التمييز القائم على الجنس وعدم المساواة في المعاملة في السماح بالحصول على الغذاء والماء والكساء والسكن والرعاية الطبية المناسبة واستخدام المرافق الصحية، كل ذلك كثيراً ما يفسد تلبية هذه الاحتياجات المعيشية. وهذا الأمر خطير بصفة خاصة في حالات المخيمات التي تكون هذه الاحتياجات فيها شديدة. وهذا السلوك محظور بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. وينبغي أن تطبق المبادئ التوجيهية للاجئين التي يشدَّد فيها على احتياجات النساء الى الرعاية الصحية الوقائية والمتعلقة بأمراض النساء والتناسل وعلى احتياجات ضحايا العنف الخاص بالنوع، في حالات التشريد الداخلي.

٤٩- وقد تحتاج المشردات داخلياً بدرجة كبيرة الى أوراق الهوية الشخصية ولصحة تسجيل الأحداث مثل الزواج أو المواليد. وفي الوقت نفسه، قد يكون من الأصعب عليهن أن يحصلن على هذه المستندات. ومما له أهمية خاصة للمشردات داخلياً هو النصوص القانونية التي تُلزم بتسجيل الزواج في سجل رسمي من أجل ضمان أن الزوجين يوافقان بحرية على الزواج. وبطلب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تعطى اللاجئات مساواة بالرجال في امكانية الحصول على مستندات تسجيل و/أو أوراق هوية فردية بأسمائهن، حاولت المفوضية القضاء على أوجه الجور التي تؤدي، من بين جملة أمور، الى الابتزاز والى العنف القائمة على النوع، وتوفير وسيلة لهن لإثبات وضعهن القانوني.

٥٠- وفي بلدان كثيرة، قد تواجه النساء تمييزا قائما على النوع في امتلاك واحتياز وادارة الأملاك والتصرف فيها. وفي مثل هذه الحالات، قد توجد المشردات في وضع ضعيف اذا فقدن، مثلا، ازواجهن، نظرا لأنهن يمكن أن يعجزن عن أن يرثن أو أن يمتلكن الأراضي وغيرها من الأملاك العقارية. وقد يكون لذلك فيما بعد أثر على عملية العودة. ويرد ذكر عدم التعرض للتمييز في مجال التمتع بملكية الممتلكات على وجه التحديد في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي يكرر فيها ذكر المساواة في الحقوق بين الزوج والزوجة في امتلاك الممتلكات واحتيازها والاشراف عليها وادارتها والتمتع بها والتصرف فيها.

٥١- وتصبح حماية ما للمرأة من حقوق الإنسان أمراً أكثر أهمية أيضاً عندما تفقد المرأة أسرتها وهياكلها الداعمة بسبب التشريد. ولذلك من المهم للأسر المشردة داخلياً أن تظل معاً أثناء أي مرحلة من مراحل التشريد الداخلي. ويصدق ذلك بالنسبة للمجتمعات التي يعتبر أنها تشتمل من الناحية الثقافية على الأسرة الموسّعة. فإذا تشتّت هؤلاء الأشخاص وانفصلوا عن بعضهم البعض، يجب أن يكون في مقدورهم التجمع من جديد بأسرع ما يمكن. ويُعلن في مجموعة كبيرة من صكوك حقوق الإنسان أن الأسرة هي الوحدة الأساسية للمجتمع التي تتطلب حماية خاصة. وقد اعترف المقرر الخاص المعني بالعنف وأسبابه وآثاره ضد المرأة بضعف المرأة بصفة خاصة نتيجة لتشتيت الأسرة في وقت التشريد، في ظروف حالات اللجوء ومما يمكن تأييده بالحجة أن ذلك ينطبق أيضاً على النساء المشردات.

٥٢- وتشكل فرصة العمل أو غيرها من الأنشطة الاقتصادية التي هي عناصر أساسية تسهم في وجود إحساس الشخص بالكرامة والاستقلال، حاجة رئيسية للمشردين داخلياً. ويمكن أن تزداد حاجة النساء المشردات داخلياً إلى الفرص الاقتصادية عما كانت عليه قبل التشريد. وتتناول اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة فرص العمل للنساء وغيرها من الأنشطة الاقتصادية. وتكفل المادة ١١ المساواة في الحقوق بين المرأة والرجل في ميدان العمل، بما في ذلك نفس فرص العمل، والمساواة في الأجر والمساواة في المعاملة فيما يتعلق بالعمل المتساوي القيمة. وفيما يتعلق باللاجئات، اعترفت أيضاً اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالحاجة الخاصة إلى "تمكين جميع النساء والبنات اللاجئات من الحصول فعلاً وبطريقة منصفة على الخدمات الأساسية، بما في ذلك... التعليم وتدريب المهارات، وتوفير فرص كسب الأجور لهن"[٣]. ويشار في تجميع وتحليل القواعد القانونية إلى وجوب تلبية الحاجة الخاصة للمشردات داخلياً إلى المساواة في فرص العمل أو الأنشطة الاقتصادية الأخرى.

٥٣- ويُعترف في مجموعة كبيرة من الصكوك الدولية بالحق في التعليم على أساس غير تمييزي. وللتعليم أهمية خاصة بالنسبة للمشردين الذين كثيراً ما يُبعدون عن المجتمع ويعانون من انتهاكات لكرامتهم. وقد تواجه النساء والبنات المشردات تمييزاً قائماً على النوع في الحصول على التعليم أو التدريب، مثل التدريب

على المهارات المتعلقة بالبقاء، والتدريب على المهارات المتعلقة بالحياة والعمل، والتدريب على ممارسة القيادة، والتدريب في مجال إيجاد حلول للمنازعات.

٥٤- وأخيراً، كثيراً ما لوحظ عدم مشاركة النساء في تخطيط وبرمجة الحياة في المخيمات أو غيرها من المستوطنات، وأيضاً عدم مشاركتهنّ في شؤون الحكم والشؤون العامة. ومما له أهمية بالنسبة للنساء شبكات الدعم، وأيضاً التشاور والمشاركة في تخطيط وبرمجة مختلف جوانب الحياة في المخيمات إذ أن النساء يوجدن عموماً بأعداد كبيرة على نحو غير متناسب في مجموعات المشردين داخلياً. ويمكن أن تمكنهنّ هذه الشبكات من أن يواجهن على نحو أفضل العقبات القائمة أمام مشاركتهنّ في اتخاذ القرارات في المخيمات، وهو أمر يُعهد به عادة إلى الرجال، مهما قلّ عددهم. وبالاضافة إلى ذلك، يمكن أن تمكّن المشاركة في الحكم والشؤون العامة المشردات داخلياً من أن يؤثّرن في حالة التشريد التي يوجدن فيها.

٥٥- إن الهيئات الدولية لحقوق الإنسان والهيئات الإنسانية الدولية فعلت قليلاً لكي تدعم بالوثائق حالات سوء المعاملة التي تعرّضت لها المشردات داخلياً. وتم القيام حتى بأقل من ذلك لوضع استراتيجيات من أجل تخفيف محنتهنّ. وفي تقريره لعام ١٩٩٥ المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/1996/50)، قدم الممثل عدة توصيات بشأن الكيفية التي يمكن بها تحسين حالة المشردات داخلياً. وبوجه خاص، أشار إلى أنه يجب أن تنظر الوكالات التي تعمل مع المشردين داخلياً، من بين جملة أمور، فيما يلي: رصد حالة النساء وفقاً للمبادئ التوجيهية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لحماية اللاجئات؛ بيان الانتهاكات بالوثائق والتوسط لدى السلطات ذات الصلة لصالح النساء المعنيات؛ تقديم خدمات المشورة، مثل ما أتيح في يوغوسلافيا السابقة حيث عانت النساء من العنف الجنسي؛ وضمان التوزيع المنصف للغذاء واللوازم وتحسين تمثيل المشردات في ادارة المخيمات واتخاذ القرارات فيها. وثمة تدابير أخرى يمكن التفكير فيها تشمل تدريب الموظفين العاملين في مجال حقوق الإنسان على الوعي فيما يتعلق بالنوع، بما في ذلك في مجال فهم الممارسات التقليدية التي تؤثر في المشردات داخلياً، والتعاون الأوثق مع المجموعات النسائية في هذا الميدان[٤]. وبالاضافة إلى ذلك، ينبغي أن تكون حاجة النساء اللواتي يرأسن الأسر إلى أن يصبحن مُعيلات بشكل ذاتي اقتصادياً من أجل النهوض بأعباء أسرهنّ، موضوع برامج واستراتيجيات خاصة للتدريب وتوليد الدخل، وينبغي أن تدعم المؤسسات المالية الدولية المشاريع الصغيرة للمشردات داخلياً[٥].

٥٦- ويلزم مع ذلك قدراً من الاهتمام أكبر كثيراً لوضع استراتيجيات لمواجهة احتياجات النساء إلى الحماية والتنمية في حالات التشريد الداخلي. وفي حين أنه من المهم أن تسعى برامج اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة والمنظمات غير الحكومية إلى تقليل سهولة تأثر المرأة بصفة خاصة، فإن الأمر يحتاج استراتيجيات اضافية. وأوصى مؤتمر أديس أبابا المعني باللاجئات والمشردات السالف الذكر بإعلان معايير خاصة للاحتياجات الخاصة للمشردات، بما فيها ملكية الأراضي والحقوق المتعلقة بالوراثة. واشتمل برنامج العمل الذي اعتمده مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاغن، ١٩٩٥)، من بين استجاباته الموصى بها لاحتياجات المشردين، على نداء لضمان إشراك المشردات في تخطيط وتنفيذ أنشطة المساعدة. وأصدر أيضاً المؤتمر العالمي الرابع للمرأة الذي عقد في بكين في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ توصيات محددة تتعلق بزيادة الحماية والمساعدة للمشردات داخلياً.

سادسا- الأطفال المشردون داخلياً

٥٧- لاحظ الممثل، أثناء عدد من بعثاته (مثل بعثاته إلى سري لانكا وكولومبيا وبوروندي ورواندا وبيرو)، أن الأطفال، مع النساء، يمثلون معظم المشردين في مجتمعات المشردين أو العائدين. وكثير من الأطفال فقد سواء أحد والديه أو الاثنين معاً. وفي بيرو، على سبيل المثال، ٥٠ في المائة من العدد البالغ ٨٥٠ شخصاً في مجتمع واحد للعائدين كانوا من الأطفال وكان ٧٠ في المائة منهم يتامى.

٥٨- والأطفال يسهل تأثرهم بوجه خاص بالتمييز ويحتاجون حماية خاصة في حالات التشريد. ويمكن أن يكون هذا التمييز قائماً سواء على أساس خلفية عرقية أو اجتماعية أو اقتصادية، أو على أساس وضعهم كمشردين أو على أساس جنسهم ويمكن أن يؤثر على قبولهم في المدارس وعلى حصولهم على الخدمات الأخرى.

٥٩- وفي حالات التشريد الداخلي، تزداد الأخطار التي تهدد السلامة البدنية لأن أشخاصاً كثيرين يقعون في شرك أحوال النزاع المسلح. ويصبح الأطفال الذين فقدوا أحد والديهم أو كليهما أسهل تأثراً أيضاً في البيئات العدائية. وأثناء الهروب وأثناء نقلهم إلى المخيمات، يمكن أن تعاني البنات بصفة خاصة من العنف أو سوء المعاملة والإرهاب. ويزداد العنف المنزلي وإيذاء الأطفال في حالات التشريد. ومع عدم وجود أحد لرعايتهم، كثيراً ما يتعرض هؤلاء الأطفال المشردون للعنف وسوء المعاملة اللذين يعـّرضان حياتهم لخطر أكبر. ويلزم زيادة دراسة وضع المشاريع والبرامج للأسر البديلة على نحو أكثر دقة من أجل استحداث علاجات اضافية للأطفال.

٦٠- وكثيراً ما يتعرض الأطفال المشردون داخلياً للتجنيد القسري رغم حظر هذه الممارسات بموجب القانون الدولي. وعلى سبيل المثال، كما يذكر في التقارير في ليبيريا وموزامبيق والسودان، يقع الأطفال المشردون في أحيان كثيرة فريسة للتجنيد القسري في الميليشيات التي ترغمهم على ارتكاب فظائع ضد المدنيين. والمشاكل التي يواجهها هؤلاء الأفراد ضخمة، وبخاصة اذا كانوا قد عاشوا بعيداً عن أسرهم وكانوا مقاتلين طوال معظم حياتهم. ويمكن أن تبدو عليهم مستويات غير عادية من العنف وإدمان الخمر بعد عودتهم إلى حياة مدنية "عادية".

٦١- إن نقص المياه والمرافق الصحية، إلى جانب سوء التغذية، يمكن أن يترتب عليهما نتائج خطيرة وحتى مهلكة بالنسبة للأطفال والرضع المشردين. وينبغي بذل جهود لضمان أن يكون لهم نظام غذائي متوازن من ناحية التغذية وإمكانية الحصول على الماء النظيف. والنتائج الخطيرة بالنسبة للأطفال المشردين داخلياً هي الإنهاك والمرض والمشاكل النفسية. وكثيراً ما يبعدهم الهروب عن متناول ما يوجد من البرامج القليلة الحكومية أو التابعة للمنظمات غير الحكومية، مثل حملات التطعيم ضد الأمراض أو برامج التغذية. وعلاوة على ذلك، كثير من الأطفال المشردين شهدوا مقتل والديهم، أو تدمير منازلهم، ويعانون من الإنهيار والكوابيس والخوف. وان فقدان الذاكرة المرتبط بالتجارب المسببة للصدمات، والانعزال، وفقدان النقاط المرجعية الثقافية والهشاشة النفسية لكثير من الأسر كل ذلك يؤدي إلى مشاكل متنوعة بما في ذلك معدل مرتفع من الانقطاع عن المدرسة.

٦٢- ويُحرم الأطفال المشردين داخلياً في كثير من الأحيان من التعليم، سواء لأن المرافق التعليمية ليس لها وجود أو لأنها غير كافية في المنطقة التي انتقلوا اليها بصفة مؤقتة أو لأن الهياكل التعليمية البديلة منعدمة. وبالاضافة إلى ذلك، قد يكون والدا الأطفال المشردين عاجزين عن دفع الرسوم المدرسية المطلوبة،

أو لمجرد أن يكون من الخطر جداً على الأطفال أن يذهبوا إلى المدرسة. وعلاوة على ذلك، اضطر كثير من الأطفال المشردين للمساعدة في إعالة أسرهم بدلاً من الذهاب إلى المدرسة. وفي حالات أخرى، تكون المدارس قد دُمّرت أو أُغلقت، أو يكون الأطفال غير حائزين على المستندات الشخصية، مثل شهادات الميلاد، التي هي ضرورية للقيد لدى المدارس. وفي حالة الأطفال المشردين داخلياً الذين يتكلمون لغة من لغات الأقليات أو لغة غير رسمية، قد يسبب الانتقال إلى مناطق جديدة صعوبات هامة في فهم المدرسين الذين تكون لغتهم غير مألوفة للأطفال.

٦٣- قدم الممثل، في تقريره لعام ١٩٩٥ المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان، عدة توصيات لتحسين حالة الأطفال المشردين داخلياً، ولا سيما توصيه بأن تنظر الوكالات التي تعمل مع الأطفال المشردين داخلياً، من بين جملة أمور فيما يلي: رصد حالة الأطفال وفقاً للمبادئ التوجيهية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المتعلقة بحماية الأطفال اللاجئين؛ بيان الانتهاكات بالوثائق والتوسط لدى السلطات ذات الصلة لصالح الأطفال المعنيين؛ وضمان التوزيع المنصف للأغذية واللوازم وتوفير التعليم للأطفال وتقديم خدمات المشورة اليهم.

٦٤- وصدرت عن المشاورات الاقليمية فيما يتعلق بالدراسة عن تأثير المنازعات المسلحة على الأطفال، التي أجريت تحت اشراف الآنسة غراثا ماشيل، عدة توصيات هامة خاصة بحماية الأطفال في حالات النزاع المسلح. وأوصت المشاورة التي عقدت في أديس أبابا في ١٩٩٥، مثلاً، بالمساعدة على تحقيق الشفاء البدني والنفسي للأطفال وإعادة إدماجهم في المجتمع، وتطبيق المعايير الدولية الإنسانية ومعايير حقوق الإنسان، وحماية الأطفال في حالات النزاع المسلح. واذا نظر إلى هذه المبادرات معاً، ينبغي أن تثبت أهميتها في البرامج الانمائية لتعزيز حماية الأطفال المشردين داخلياً.

سابعاً - البحث عن استراتيجية شاملة

٦٥- تتطلب الاستراتيجية اللازمة للمشردين داخلياً تدابير يجب أن تمتد إلى ما بعد تقديم مساعدة وحماية الطوارئ لمعالجة الأسباب. ومعالجة الأسباب تحتاج بدورها تجاوز مجرد المنازعات الوجودية، أو العنف الطائفي أو انتهاكات حقوق الإنسان لفهم الأسباب الأعمق. وكثيراً ما تكون جذور هذه الأساب في مواطن ضعف بناء الأمة: أزمات الهوية، الإنكار التاريخي للحريات الديمقراطية وحقوق الإنسان الأساسية، وأوجه الحرمان التي سببها الفقر والتخلف الشديد. والنتائج هي المآسي التي تنجم عن المنازعات العنيفة، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وحالات التشريد الجماعي المفاجئة التي تولدها. وينبغي أن تتوخى العلاجات في آن واحد استجابة للاحتياجات الطارئة للحالة والبحث عن حل دائم. وبناء عليه، فإن مواضيع الاستراتيجية هي الوقاية والحماية والمساعدة، وعملية آمنة للعودة أو الاستيطان الدائم في منطقة أخرى، ورد الاعتبار، وإعادة الإدماج والتنمية المستدامة. وتشكل هذه المواضيع أساس عمل الممثل والمسائل التي تناقش مع الحكومات والمنظمات الدولية.

ألف - الوقاية

٦٦- اذا كان يراد أن تُحتوى وأن تقلّل مشكلة التشريد الداخلي المتزايدة، فإن وجود استراتيجيات وقائية أمر ضروري. ولهيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان دور هام تلعبه في هذا الشأن. وتشمل التدابير

الوقائية المعتمد عليها حالياً الحوار مع الحكومات، والنداءات الملحة، والتصريحات العلنية، والاجتماعات المتعلقة بالطوارئ، ونشر موظفين ميدانيين يعملون في مجال حقوق الإنسان، وآلية لحماية الأقليات، وتقديم المساعدة التقنية. وتشكل أيضاً تقارير اللجنة التي تتناول الأسباب الجذرية للهجرات الجماعية محاولات ترمي إلى الوقاية. وطلب، علاوة على ذلك، إلى الهيئات المعنية بمعاهدات حقوق الإنسان أن تبحث التدابير التي يمكن أن تتخذها لمنع حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان وكثير منها اعتمد اجراءات للطوارئ وقام ببعثات إلى البلدان لأغراض وقائية. وأضاف إنشاء منصب المفوض السامي لحقوق الإنسان قوة دافعة إلى وضع استراتيجيات وقائية. ويمكن أن يقوم الموظفون الميدانيون العاملون في مجال حقوق الإنسان والذين تم نشرهم تحت رعاية المفوض بدور وقائي ذي قيمة. وتشكل الخدمات الاستشارية في مجال حقوق الإنسان والمشاريع التعليمية أدوات قيّمة لتعزيز حقوق الإنسان.

٦٧- لكن كل هذه التدابير توجد في مرحلة نشوء مبكرة ويجب تشجيع هيئات حقوق الإنسان على زيادة قدراتها على الوقاية. ويلزم أن تدعم آليات حماية الأقليات بوجه خاص لأن كثيراً من المشردين ينتمون إلى مجموعات للأقليات وتعرضوا للطرد القسري، وإعادة التوطين وغير ذلك من الاضطهاد بسبب خلفيتهم العرقية أو غيرها من الخلفيات. وتشمل المبادرات الواعدة الحديثة اعتماد الأمم المتحدة لإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو عرقية، أو دينية ولغوية وقيام اللجنة الفرعية بإنشاء فريق عامل لوضع استراتيجيات لحماية الأقليات ومنع حدوث المنازعات.

٦٨- وعلى الصعيد الوطني، ان أكثر الضمانات أماناً ضد التشريد غير الاختياري هو تعزيز وحماية حقوق الإنسان من خلال تنفيذ المعايير الدولية، وإنشاء المؤسسات الوطنية لرصد هذه الحقوق وتعزيزها.

٦٩- شُدّد في تقارير الممثل عن بعثاته القطرية على أهمية دعم التقنيات الوقائية الرامية إلى تمكين السكان على مستوى القاعدة الشعبية. وفي أحيان كثيرة جداً، وضعت المجتمعات المحلية استراتيجيات فعالة لتخفيف أثر التشريد. واستراتيجيات المواجهة التي وضعها السكان المشردون أنفسهم يجب أن تنظر فيها المنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية بعناية نظراً لأن هذه الآليات يمكن أن تشكل عناصر أساسية للوقاية والحماية.

٧٠- وبصرف النظر عن مستوى اتباع الاستراتيجيات الوقائية، ينبغي بذل جهود لضمان ألا تتعارض مع حرية الحركة. وهناك ضرورة للتوفيق بين الاستراتيجيات التي تشجع الأشخاص على البقاء في بلدانهم والاستراتيجيات التي تحمي الحق في المغادرة وطلب اللجوء للاحتماء من الاضطهاد. ولا يجب تحت أي ظروف أن تغلب الرغبة في منع حالات التشريد السكاني الواسعة النطاق على ضمان أمن السكان المشردين.

باء - الحماية والمساعدة

٧١- إن تقديم الحماية والمساعدة إلى السكان المشردين هو أولاً وقبل كل شيء مسؤولية الدول. وأثناء بعثاته، ناقش الممثل هذه المسائل بتفصيل كبير مع الحكومات وقدم عدة توصيات مع التركيز بصفة خاصة على دعم المؤسسات الوطنية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والوكالات الحكومية التي تقدم المساعدة الغوثية.

٧٢- وتشمل استراتيجيات توفير الحماية الدولية للمشردين داخلياً مزيداً من التنسيق فيما بين هيئات الأمم المتحدة السياسية وهيئاتها لحفظ السلام وهيئاتها الإنسانية وهيئاتها لحقوق الإنسان من أجل تعزيز الحلول المتبادلة التعزيز لأزمات التشريد الداخلي، وبذلك تساعد قضية السلم والأمن. وفي حين أن فرقة العمل المعنية بالمشردين داخلياً تؤيد اتباع نهج شامل، فإن مهمة إدماج مسائل حقوق الإنسان في جدول الأعمال الإنساني عموماً، وإدماج مسألة المشردين داخلياً في عمل الوكالات الإنسانية على وجه أكثر تحديداً لا يزال يشكل تحدياً.

٧٣- وفي الوقت الحالي، لا ترد مسألتا حقوق الإنسان والحماية بدرجة كافية سواء في جدول الأعمال أو في مضمون مداولات الهياكل المشتركة بين الوكالات، وإن كان المفوض السامي لحقوق الإنسان والممثل يشاركان فيها حالياً ويطرحان مثل هذه المسائل. ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر اللتين لكل منهما ولاية للحماية، ليستا حاضرتين في جميع حالات التشريد الداخلي، مما يجعل من الضروري أن تعالج اهتمامات الحماية من جانب الهياكل المشتركة بين الوكالات.

٧٤- أعلن المفوض السامي لحقوق الإنسان استعداده للإسهام في الجهود الرامية إلى حماية المشردين داخلياً في الميدان. وكما أشير إليه أعلاه، في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة (A/50/36)، أكد الممثل السامي أنه ينظر حالياً، بالتعاون مع برامج ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة، ولا سيما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمنظمات الاقليمية، وأيضاً الممثل، في الخطوات التي يجب اتخاذها لإيجاد هيكل لاستمرار توفير حماية ما لحقوق الإنسان للمشردين واللاجئين. ويولى حالياً اهتمام خاص لما يلي: (أ) ضمان وجود دولي لهيئات حقوق الإنسان في البلدان التي بها سكان مشردون داخلياً/لاجئون، ولا سيما في الأماكن التي توجد بشأنها أوجه قلق فيما يتعلق بحماية المشردين، وعلى سبيل المثال في المخيمات وفي مواقع العائدين؛ (ب) إرسال موظفين ميدانيين يعملون في مجال حقوق الإنسان لجمع المعلومات، والتحقق من الاحتياجات إلى الحماية، ورصد الحالة، وتزويد ممثل الأمين العام بالمعلومات ونشر المعارف عن حقوق الإنسان؛ (ج) إعداد مبادئ توجيهية عن كيفية رصد حالة حقوق الإنسان للمشردين وتقديم تقارير عنها وإدراج قانون حقوق الإنسان المتعلق بالتشريد في الأدلة التي تعدّ للموظفين الميدانيين؛ (د) دعم الممثل في جهوده، ولا سيما فيما يتعلق ببعثاته ومتابعة توصياته؛ (هـ) تسهيل التنسيق المشترك بين الوكالات سواء في المقر أو في الميدان؛ (و) زيادة الأنشطة التدريبية في مجال حقوق الإنسان لموظفي العمليات الإنسانية وعمليات حفظ السلم؛ (ز) تنفيذ الأنشطة التدريبية في مجال حقوق الإنسان، وعلى وجه التحديد فيما يتعلق بالمشردين، من أجل قادة المجتمعات وأفراد القوات المسلحة والشرطة؛ و(ح) توفير الدعم لمشاركة المنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بالخبرة الفنية في مجال تقديم المساعدات المتعلقة بحقوق الإنسان إلى المشردين.

٧٥- ورغم استعداد المفوض السامي لاتخاذ هذه الخطوات والإذعان الظاهر من جانب كثير من الوكالات الإنسانية لمكتب المفوض ومركز حقوق الإنسان، يظل أن انعدام القدرة حالياً يعني أن هيئات وآليات حقوق الإنسان لا تعمل بكامل طاقتها وغير قادرة على تنفيذ أجزاء رئيسية من البرنامج. وبناء على ذلك، يجب على المنظمات الإنسانية أن تسعى إلى سد ثغرات الحماية حيثما وجدت هذه الثغرات. وعلى الرغم من أن وكالات الإغاثة والتنمية قد لا يكون لديها الولاية والخبرة الفنية اللازمتان لكي تعنى بالمسائل المتصلة بحقوق الإنسان، فإنه يمكنها أن تسهّل الحماية من خلال المشاورات مع الحكومات، والمفاوضات من أجل إمكانية الوصول إلى المشردين، والترتيبات المتخذة مع الوكالات والمنظمات غير الحكومية المناسبة.

٧٦- يجب أن يُسعى في التعاون بين هيئات حقوق الإنسان والهيئات الإنسانية إلى ضمان اتباع نهج شامل تجاه الحماية والمساعدة. ويمكن أن يؤدي التعاون في هذا الميدان، من خلال المشاريع أو الحلقات الدراسية المشتركة، إلى تحسين كبير لاستعداد وقدرة عمليات حفظ السلم لأن تصبح أكثر مشاركة في أنشطة تعزيز حماية المشردين داخلياً. وينبغي أن تشتمل بعثات تقييم الاحتياجات التي ترسل إلى البلدان على أشخاص من ذوي الخبرة في حماية حقوق الإنسان. وعندما يقتضي الأمر زيادة الاهتمام بحقوق الإنسان في حالة معينة، يجب على المنسق المقيم أن يوصي بأن يقوم الممثل بزيارة. وعندما لا يمكن أن توجد هيئات حقوق الإنسان في بلدان معينة أو يُرفض لها دخولها، يُتوقع من وكالات الإغاثة والتنمية أن تُعرف مسائل الحماية موضع الاهتمام وأن تلقى عناية. ويجب أن تفيد هذه الوكالات من الموثوقية التي اكتسبتها لزيادة الحماية البدنية للمشردين. وينبغي أيضاً أن يُزاد علمها بالاستنتاجات والتوصيات ذات الصلة لآليات حقوق الإنسان. ومن أجل أن يتحقق ذلك، يجب أن تحدث تغيرات في "ثقافة" وسياسة كثير من الوكالات الإنسانية ووكالات التنمية التابعة للأمم المتحدة، وسوف تحتاج هيئات حقوق الإنسان إلى تعزيز قدراتها وخبرتها الفنية في مجال تعزيز الحماية في الحالات الميدانية.

جيم - الحلول

٧٧- شدّد الممثل أثناء بعثاته كلها على أهمية معالجة أسباب المنازعات ورأب الانقسامات، واعترف جميع المتحاورين معه، سواء الحكوميون أو غير الحكوميين، بأن التقدم نحو هذا الهدف هو وحده الذي سيحقق حلولاً دائمة للمشردين، ومع ذلك، تشير المعلومات الواردة المتعلقة بالبلدان التي تمت زيارتها إلى أن الطريق إلى السلم والأمن الدائمين يكون في جميع الحالات طويلاً وصعباً وأن الأمر يقتضي التزاماً أقوى من جانب جميع من تشملهم هذه الحالات. وفي سري لانكا، على سبيل المثال، بدت على الحالة السياسية العامة، وأيضاً على حالة المشردين على نحو أكثر تحديداً، علامات تحسن عام في ١٩٩٥، كما هو مبيّن في تقرير الممثل (E/CN.4/1995/50). وقد تسبب في تشريد هام في الشهور الأخيرة انهيار عملية السلام، وتجدد ظهور المصادمات العنيفة بين الحكومة ونمور تحرير تاميل ايلام، والهجوم العسكري الأخير على شبه جزيرة جافنا، وهي الحصن التقليدي لنمور التحرير. وتدهورت أيضاً حالة الأمن في كولومبيا وبوروندي والسودان منذ زيارات الممثل ولا تزال أعداد كبيرة من الأشخاص مشردة.

٧٨- إن المساعدة الإنسانية وتعزيز حقوق الإنسان ليسا بديلين عن جهود سياسية أوسع نطاقاً لتعزيز قضية السلم والأمن والاستقرار في بلد من البلدان. ولا يزال يجب الاهتداء إلى حلول سياسية. والتقدم الظاهر في المفاوضات المتعلقة بيوغوسلافيا السابقة يدلّ على أنه لا توجد حالة لا يمكن معالجتها لدرجة أنها

تتحدى الحلول. فعندما يعالج في آن واحد البعد الإنساني، وبُعد حقوق الإنسان، والبعدان السياسي والأمني لحالات الطوارئ، يُخلق مناخ للثقة يؤثر بدوره تأثيراً ايجابياً في حالة المشردين داخلياً.

٧٩- وفي الحالات التي تتحقق فيها حلول سياسية، يحتاج الأمر إلى برامج اصلاح. وقد تتجاوز هذه البرامج كثيراً موارد الدولة المعنية. ولا يجب أن يُنسى أن هذه الدول تكون خارجة أحياناً من حالات حرب ودمار. وللأسف، في حالة السكان المشردين داخلياً وغيرهم من السكان الذين اقتُلعوا من جذورهم، كثيراً ما تعتبر المعونة الانمائية مسألة ذات اهتمام أقل الزاماً من الإغاثة الإنسانية. ولا تملك الوكالات الإنمائية، خلافاً لنظيراتها الإنسانية، أموالاً ضخمة يمكن استخدامها لإصلاح وتنمية المناطق التي سيعود اليها المشردون داخلياً أو سيستقرون فيها على الدوام. وفي حين أن لدى وكالات الإغاثة أموالاً للطوارئ يمكنها استخدامها في حالات الطوارئ، فإن وكالات التنمية ليس لديها بشكل عادي إمكانية للحصول على موارد يمكن استخدامها لزيادة ما للمناطق المتأثرة من قدرة على المواجهة لكي تستطيع، على نحو أكثر فعالية، استيعاب السكان المقتلعين من جذورهم.

٨٠- وهناك طريقة واحدة لحل هذه المشكلة هي أن يكون لدى وكالات التنمية صندوق "للاصلاح" يستخدم تبعاً لتقدير رئيس الوكالة بنفس الطريقة التي تستخدم بها وكالات الإغاثة ما لديها من صناديق للطوارئ. ويمكن أن يستخدم الصندوق ليفيد كل سكان المناطق المعنية، سواء كانوا أشخاصاً مشردين، أو شعوباً أصلية أو عائدين أو لاجئين. وبالاضافة إلى ذلك، يجب أن تركز فرقة العمل المشتركة بين الوكالات اهتمامها على ايجاد طرق للمساعدة في تحقيق حلول دائمة للمشردين داخلياً وعلى تعزيز التنسيق اللازم لإتمام ذلك.

ثامناً - الاستنتاجات

٨١- هناك ثلاثة مجالات للنشاط تحققت على مدى السنوات العديدة الماضية. وهذه المجالات هي وضع معايير قانونية مناسبة لتلبية احتياجات المشردين داخلياً، والنهوض بأكثر المؤسسات الدولية فعالية لمواجهة تحديات حماية ومساعدة المشردين داخلياً، والقيام بزيارات الى البلدان التي بها مشاكل تشريد خطيرة لدراستها على الطبيعة. وتشكل هذه المجالات معاً أركان الولاية من حيث الدراسة الجارية للمشكلة والتطبيق العملي للنتائج في آن واحد.

٨٢- وفيما يتعلق بالمعايير القانونية، يواجه المجتمع الدولي حالياً، بعد تجميع القواعد وتحليلها، وتعيين أوجه اللبس والثغرات في القانون وضرورة معالجتها، التحدي المتمثل في وضع هيكل قانوني يوفر أساساً واضحاً ومناسباً وثابتاً لحماية المشردين داخلياً وتقديم المساعدة اليهم. وينبغي أن يشمل هذا الهيكل القواعد المنطبقة قبل حدوث حالات التشريد الداخلي، وتلك التي تنطبق في حالات التشريد الداخلي، وتلك التي تنطبق على إيجاد حلول لحالات التشريد الداخلي. إن وضع هيكل قانوني ضروري وإن كان يمكن أن تختلف الآراء حتى الآن فيما يتعلق بالشكل الذي قد يتخذه هذا الصك.

٨٣- وبالمثل، يكشف تحليل وتقييم ما يوجد حالياً من ترتيبات مؤسسية عن ثغرة واضحة في النظام الدولي الذي لا يزال يقتضي علاجاً رغم التقدم المحرز. ومن الواضح أنه لا توجد مؤسسة لها ولاية مقصورة عليها أو كاملة فيما يتعلق بالمشردين داخلياً. ومن الواضح أيضاً أن ليس هناك إرادة سياسة لإنشاء مؤسسة جديدة أو لتكليف مؤسسة قائمة بتحمل المسؤولية الكاملة عنهم. فقد اصبح النهج التعاوني الخيار المتاح

الوحيد؛ ولكن كثيراً ما تقيّده مشاكل التنسيق، ونشر الأنشطة، وعدم كفاية الاهتمام بالحماية ونقص التوجه. ونظراً لشدة أزمة التشريد الداخلي ونطاقها، تلزم تحسينات لتوفير تركيز أكثر ترابطاً، ولا سيما في مجال الحماية، في نفس الوقت الذي يستخدم فيه تنوع الموارد المؤسسية الموجودة في النظام الدولي. ومن المتوقع أن يُقترح بعض الخطوات العملية في هذا الشأن في تحليل الترتيبات المؤسسية الذي يجري حالياً في مشروع فريق بروكينغز المعني بالسياسات المتعلقة باللاجئين في مجال التشريد الداخلي.

٨٤- ربما كان أكثر الأنشطة تحديداً والمنطوي على إمكانيات للاستفادة الفعلية من الولاية كحفاز هو برنامج الزيارات القطرية والحوار مع الحكومات وغيرها من العناصر ذات الصلة القائمة بدور، الذي بدأ الممثل العمل فيه منذ تعيينه. وكما أُوضح مراراً، فإن هذه الزيارات لا تساعد فقط على رفع مستوى الوعي بشأن المشكلة داخل البلد، لكنها توفر أيضاً فرصاً لتبادل الآراء على نحو بناء، فتوجد توازناً في احترام السيادة الوطنية والمسؤوليات التي تقترن به، ولا سيما من حيث ضمان أمن ورفاهية المواطنين الذين يشكل المشردون من بينهم فئة ضعيفة بوجه خاص. وعلاوة على ذلك، تنطوي أيضاً الزيارات القطرية على فرصة لتقصي الحقائق تفيد علماً بالمشاكل الخاصة للحالة والمشاكل النوعية للتشريد الداخلي على نطاق العالم. ومع ذلك، لكي ينفذ برنامج الزيارات القطرية على نحو مناسب وفعال بواسطة الولاية، ولكي تُرصد مشاكل التشريد على مستوى العالم، وتُجرى دراسات متعمقة لمظاهر البرنامج المختلفة، ويُضطلع بوساطات مناسبة للأوان في المناطق التي تحتاج اهتماماً عاجلاً، ولكي يضطلع بواسطة الولاية بدور الدفاع ودور الوسيط المطلوب من هذه الولاية، يجب أن تُعزز كثيراً قدرة هذه الولاية من حيث الموارد البشرية والمادية. وسوف يلزم أيضاً للولاية موارد لزيارات المتابعة، وبصرف النظر عن الزيارات، لإقامة حوار متوافر ونشيط بين الحكومات والممثل، ولا سيما عندما يُسترعى انتباه الممثل الى حالات محددة للتشريد الداخلي ويصبح من الواضح أنه يجب اتخاذ تدابير معينة لمعالجة هذه الحالات. ومن أجل استمرار الحوار، سوف يلزم إجراء بحوث، ومعالجة للمعلومات والقيام بمتابعة. وبسبب ندرة الموارد داخل الأمم المتحدة، سوف يحتاج الأمر من أجل هذه الولاية الاستفادة من موارد خارجة عن المنظومة، بما في ذلك من حكومات منفردة، ومؤسسات خاصة، ومؤسسات للبحوث ومنظمات غير حكومية. وستكون المساندة من جانب اللجنة في هذا الشأن حفازاً مفيداً لتشجيع من يُحتمل أن يسهموا في تعزيز قدرة الولاية.

٨٥- وأثناء الزيارة القطرية التي قام بها الممثل، وجد الممثل أن الحماية الخاصة والمساعدة والاحتياجات الانمائية للنساء والأطفال المشردين الذين يمثلون الأغلبية العظمى للمشردين داخلياً، بعيدة كل البعد عن أن تلقى الاهتمام الكافي. وترد في تجميع وتحليل القواعد القانونية توصية بوجود حمايات قانونية مفصلة بوضوح للنساء المشردات داخلياً وللأطفال المشردين داخلياً. ويُحتاج أيضاً الى مزيد من الحماية الميدانية والى تنفيذ أفضل للقانون الحالي. وعلى وجه التحديد، يجب زيادة الرصد وإعداد تقارير مدعمة بالوثائق عن حالة النساء والأطفال المشردين لكي يمكن القيام بوساطات ووضع استراتيجيات أخرى ذات صلة. ويجب أن تلقى الصعاب الخاصة التي تواجهها النساء ربات الأسر وحاجتها الى أن تكون ذاتية الإعالة من الناحية الاقتصادية اهتماماً وينبغي أن تصبح هذه الصعاب مسألة ذات أهمية وأساسية بالنسبة للوكالات الإنمائية الدولية والمؤسسات المالية.

٨٦- ورغم أن المجالات المبينة أعلاه تشكل الهيكل المؤسسي والتنفيذي المعياري لهذه الولاية، فإن هناك حاجة الى وضع استراتيجية تستفيد منها من الناحية العملية لمعالجة أزمة التشريد الداخلي من الناحيتين النوعية والظرفية على نحو فعال وشامل. ويجب أن تعالج هذه الاستراتيجية مشكلة التشريد في مراحلها

الواضحة الثلاث وهي الأسباب والنتائج والعلاجات. وستكون الاستجابات المقابلة وضع تدابير لاستباق التشريد ومنعه، وتوفير وسائل كافية للحماية والمساعدة الغوثية أثناء التشريد، والبحث عن حلول دائمة من خلال العودة الاختيارية والمأمونة وإعادة الاستيطان والاصلاح وإعادة التعمير والتنمية المعتمدة على الذات. ووضع مثل هذه الاستراتيجية الشاملة هو أحد الأهداف الرئيسية للدراسة يُضطلع بها في مشروع فريق بروكينغز للسياسات المتعلقة باللاجئين الذي يشترك فيها عدة مؤسسات للبحوث، والعديد من العلماء والخبراء.

٨٧- وكتعليق نهائي، يتعين تكرار أن المجتمع الدولي أحرز تقدماً كبيراً في مواجهة أزمة التشريد الداخلي المتصاعدة. ولكن يحتاج الأمر الى القيام بأكثر من ذلك بكثير. ويقتضي هذا العمل الذي يعتمد على أنشطة الولاية على مدى السنوات العديدة الماضية، أن يتركز على وضع هيكل قانوني مناسب، وعلى جعل الخيارات المؤسسية المتاحة في النظام الدولي دقيقة، وتعزيز قدرة الولاية على القيام بدورها الحفاز على نحو أكثر فعالية. وبدلاً من أن يطغى اليأس في تنفيذ الولاية أمام ضخامة المهمة، يجب أن تعمل الولاية على أساس مبدأ القيام بما هو ممكن رغم جميع القيود.

الحواشي

(١) الاستثناءات هي: المنازعات المسلحة غير الدولية التي تغطيها المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيتي جنيف لعام ١٩٤٩ أو البروتوكول الثاني الإضافي لاتفاقيتي جنيف.

(٢) انظـــر، على سبيل المثال، "تحسين الترتيبات المؤسسية للمشردين داخلياً". مؤسسة بروكينغز - مشروع الفريق المعني بالسياسات المتعلقة باللاجئين في مجال التشريد الداخلي، اكتور ١٩٩٥.

(٣) اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الاستنتاج رقم ٦٤(د-٤١) بشأن اللاجئات والحماية الدولية.

(٤) انظر أيضاً أيضاً E/CN.4/1996/105.

(٥) انظر "اللاجئات والمشردات داخلياً". مؤسسة بروكينغز - مشروع الفريق المعني بالسياسات المتعلقة باللاجئين في مجال التشريد الداخلي، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥.

المرفق

الاستنتاجات الواردة في تجميع وتحليل القواعد القانونية (E/CN.4/1996/52/Add.2)

"خامسا - الاستنتاجات

٤١٠- يبدأ هذا التقرير بتجميع القانون الذي يحمي احتياجات المشردين وتبيّن ما يوجد من ثغرات في حمايتهم القانونية. وفي دراسته الشاملة(أ)، سأل الممثل المعني بالمشردين داخلياً عما إذا كانت الصكوك القانونية الدولية توفر حماية قانونية كافية للمشردين داخلياً وما إذا كان ما يُحتاج اليه هو مزيد من القواعد القانونية أو مجرد تحسين تنفيذ القانون الحالي. وعلى أساس التحليل السابق، تخلص هذه الدراسة الى أنه رغم أن القانون الحالي يغطي جوانب كثيرة ذات صلة وثيقة خاصة بالمشردين داخلياً، فإنه لا تزال هناك مجالات يفشل فيها القانون في أن يوفر لهم حماية كافية.

٤١١- يمكن تبيّن فئتين رئيسيتين للحماية غير الكافية للمشردين داخلياً كما يلي: ينتج مجال واحد للتغطية غير الكافية عن ثغرات في الحماية القانونية تحدث حيث لا توجد قواعد واضحة لمعالجة احتياجات المشردين التي يمكن تبينها. وفي بعض الحالات قد توجد قاعدة في قانون حقوق الإنسان ولكن ليس في القانون الإنساني والعكس بالعكس(ب). وفي مثل هذه الحالات، يمكن فقط توضيح الحقوق بالمناظرة بالنصوص الحالية للقانون التي تنطبق فقط في حالات محدودة أو فقط على فئات معينة من الأشخاص مثل الأطفال أو اللاجئين أو الأقليات. وينتج المجال الثاني للتغطية غير الكافية عندما توجد قاعدة عامة، ولكن لم يوضح حق يشكل نتيجة طبيعية وأكثر تحديد أو من شأنه أن يكفل تنفيذ القاعدة العامة في مجالات ذات ضرورة معينة للمشردين داخلياً(ج). وفي مثل هذه الحالات، يمكن استنتاج حقوق قانونية محددة من القواعد العامة الموجودة؛ ولكن تُعزز حماية المشردين داخلياً بتوضيح هذه الضمانات المحددة في صك دولي.

(أ) E/CN.4/1993/35.

(ب) على سبيل المثال، حظر الاختفاءات.

(ج) هناك مثال هو عدم وجود تعبير مفاده "الحالة الأخرى" التي تحظر التمييز تشمل الحالة المتمثلة في التشرد.

٤١٢- ولما كان قانون حقوق الإنسان ملزماً في العادة فقط للدول القائمة بدور، فإن المشردين داخلياً يفتقرون الى حماية كافية في حالات التوترات والاضطرابات إذ ارتكبت انتهاكات من جانب دول غير قائمة بدور؛ ويصدق هذا الأمر أثناء المنازعات المسلحة غير الدولية فيما يتعلق بأفعال تقترفها قوى منشقة لا يشملها البروتوكول الثاني. وتحدث حالة أخرى للحماية غير الكافية في حالتين تقع كلتاهما تحت عتبة تطبيق القانون الإنساني وتؤخذ فيها في الاعتبار القيود أو حتى إنقاصات لضمانات حقوق الإنسان: في بعض حالات التوترات والاضطرابات، أو الكوارث التي تؤدي الى تشريد الأشخاص، يمكن أن تحدّ القيود حقوقاً معينة للإنسان تكون بالغة الأهمية لرفاهية المشردين أو حتى لبقائهم. وفي الحالة النادرة التي توجد حالة حقيقية للطوارئ لا تصل الى مستوى نزاع مسلح، قد يُترك المشردون داخلياً دون حماية قانونية لأنه يجوز لدولة أن تنتقص بعض الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان والتي هي أساسية للحماية الأساسية للحياة. وفي حالات النزاع غير الدولي، لا توفر المادة ٣ المشتركة، أو لا يوفر البروتوكول الثاني حماية أحياناً، وفي الوقت نفسه، تُحدّ ضمانات حقوق الإنسان أو تُنتقص. ومرة أخرى، يواجه المشردون داخلياً حالة حماية غير كافية تعبر عن أن نطاق الحقوق غير القابلة لانتقاصها في صكوك حقوق الإنسان لا تكفي لمواجهة الاحتياجات الأساسية للمشردين. وأخيراً، هناك فراغ في الحماية القانونية فيما يتعلق بالمشردين داخلياً في الدول التي لم تصدق على معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية و/أو اتفاقيتي جنيف لعام ١٩٤٩ وبروتوكولاتهما الإضافية.

٤١٣- وفي الحالات التي يبيّن فيها التحليل أن احتياجات المشردين داخلياً لا تلقى حماية كافية في القانون الدولي الحالي، من المهم أن ينص من جديد على المبادئ العامة للحماية بمزيد من التفصيل ومعالجة ثغرات الحماية الواضحة في صك دولي مقبل عن حماية المشردين داخلياً. وينبغي تقرير الشكل الدقيق الذي يمكن أن يتخذه هذا الصك في ضوء النتائج التي يتم التوصل اليها في التجميع والتحليل وفي ضوء الحاجة الى الاصلاح. وفي الوقت الحالي، يكفي تلخيص النتائج التي تم التوصل اليها في هذه الدراسة على النحو التالي.

٤١٤- يمكن استنتاج أن في جوانب كثيرة تتعلق بالحق في الحياة، وحظر التعذيب، وحظر أخذ الرهائن، وحظر أشكال الرق المعاصرة، والحقوق المتعلقة بالمعيشة وكثير من جوانب الحقوق الدينية، يبدو أن القانون الدولي الحالي يحمي بدرجة كافية معظم الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً. وإذا كانت هذه الحقوق تُنتهك في كثير من الأحيان، فإن السبب لا يكمن في عدم كفاية الحماية القانونية ولكن على الأصح في عدم رغبة الدول و/أو، في المنازعات غير الدولية، القوى المنشقة، في التقيد بالالتزامات الملزمة.

٤١٥- ومجالات الحماية غير الكافية التي توجد فيها قاعدة عامة ولكن لم يوضح فيها حق يشكل نتيجة طبيعية ويكون أكثر تحديدا ومهماً لحماية الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً هي مجالات عديدة:

(أ) فيما يتعلق بالتمييز، سيكون من المفيد أن يوجد تعبير مفاده أن مفهوم الحالة الأخرى الذي يحظر التمييز يشمل حالة المشردين داخلياً؛

(ب) فيما يتعلق بحماية الحياة، في المنازعات المسلحة بين الدول، يجب توضيح، كما هو منصوص عليه في البروتوكول الأول وفي قانون حقوق الإنسان غير القابلة لانتقاصها، أن المشردين داخلياً محميون

دائماً من أعمال العنف التي ترتكبها حكومتهم. وعلاوة على ذلك، ينبغي إبراز أن شن الهجمات على مخيمات أو مستوطنات المشردين داخلياً أو إنشاء نطاقات خالية من النيران في هذه المناطق هو أمر محظور تماماً؛

(ج) فيما يتعلق بالعنف الخاص بالنوع، ينص القانون، من حيث المبدأ، على حماية كافية. ومع ذلك، يجب اتخاذ تدابير خاصة لضمان حماية الاحتياجات الخاصة للمشردات داخلياً؛

(د) فيما يتعلق بالاعتقال، هناك حاجة الى توضيح وتقييد الشروط الأساسية للاعتقال المشروع للمشردين داخلياً في مخيمات مغلقة؛

(هـ) فيما يتعلق باستخدام المشردين كدروع، من المناسب توضيح أنه لا يجوز أبداً استخدام المشردين داخلياً "كدروع" في المنازعات المسلحة من أي نوع من جانب أطراف النزاع؛

(و) فيما يتعلق بالتجنيد القسري، يمكن أن تُستلهم المبادئ التوجيهية الحالية بشأن تجنيد الأطفال اللاجئين لوضع مبادئ تتعلق بالتجنيد القسري للأطفال المشردين داخلياً. ونظراً لأن البالغين المشردين داخلياً يتأثرون بسهولة وبصفة خاصة بممارسات التجنيد الإلزامي التمييزي، ينبغي أيضاً تناول احتياجاتهم الخاصة في صك مقبل؛

(ز) فيما يتعلق بالاحتياجات المعيشية، لا تزال غير واضحة جوانب كثيرة من الحق في الغذاء والحق في الماء والحق في الكساء والحق في الإسكان في حالات المنازعات المسلحة غير الدولية؛

(ح) فيما يتعلق بالرعاية الصحية، يجب تناول الاحتياجات الخاصة للمشردات داخلياً في مجالي الرعاية الصحية التناسلية والنفسية، وأيضاً للمعوقين في مخيمات المشردين، في صك دولي مقبل؛

(ط) فيما يتعلق بحرية الحركة، يحتاج المشردون داخلياً ضمانات خاصة تتعلق بالحق في الذهاب الى مكان آمن داخل بلدهم أو في التماس اللجوء في الخارج في جميع الحالات أو في العودة اختيارياً وفي أمان الى محل إقامتهم. وهم يحتاجون أيضاً ضماناً خاصاً ضد العودة القسرية الى أمكنة بها خطر على صحتهم و/أو سلامتهم؛

(ي) فيما يتعلق بالاحتياجات المتصلة بالأسرة، يلزم توضيح مسألة جمع شمل الأسر في حالات المنازعات المسلحة غير الدولية؛

(ك) فيما يتعلق باستخدام الأشخاص لغتهم الخاصة بهم، يجب تناول الاحتياجات الخاصة المتصلة باللغة للمشردين داخلياً، الذين يوجدون في منطقة تسود فيها لغة أخرى، في صك دولي مقبل؛

(ل) فيما يتعلق بالدين، سوف يكون مفيداً تناول الاحتياجات الدينية الخاصة للمشردين داخلياً في صك دولي مقبل؛

(م) فيما يتعلق بالعمل، يجب تناول الاحتياجات الخاصة للمشردات داخلياً والمشردين داخلياً عموماً الى التماس تكافؤ فرص العمل وغيره من الأنشطة الاقتصادية؛

(ن) فيما يتعلق بالتعليم، يجب توضيح تأثير هذا الضمان على المشردين داخلياً في أي حالة تشريد؛

(س) فيما يتعلق بتكوين الجمعيات، هناك حاجة الى توضيح مدى حماية حق المشردين داخلياً في تكوين الجمعيات في حالات المنازعات المسلحة؛

(ع) فيما يتعلق بالمشاركة السياسية، من الضروري التشديد على ألا يفقد المشردون داخلياً حقهم في المشاركة السياسية لأنهم اضطروا لمغادرة منازلهم، وينبغي الحفاظ على وسيلة مشاركتهم، بما في ذلك إمكانية استخدام إجراءات تسجيل الناخبين؛

(ف) فيما يتعلق بضرورة الحصول على المساعدة الدولية، في حين أنه يعترف في القانون الدولي الحالي بحق المشردين داخلياً في أن يطلبوا الحماية والمساعدة وأن يحصلوا عليهما من حكومتهم، والى درجة ما، بحق العناصر الدولية القائمة بدور في عرض الخدمات الإنسانية لصالح المشردين داخلياً على الحكومات والسلطات المعنية، لم يُعترف بوضوح بحق الدول المقابل في قبول عروض المساعدة من جانب المنظمات الإنسانية وفي منح وتسهيل حرية مرور المعونات.

٤١٦- وأخيراً، توجد بعض الثغرات الواضحة في الحماية القانونية لاحتياجات المشردين داخلياً:

(أ) فيما يتعلق بالاختفاءات، يجب توضيح أن اختفاءات المشردين داخلياً في أي حالة، بما في ذلك في المنازعات المسلحة، محظورة وأن هذا الحظر ينطبق على جميع أطراف النزاع؛

(ب) فيما يتعلق بالمفقودين والمتوفين، يفتقر القانون الدولي الحالي الى ذكر واجب البحث عن المشردين داخلياً المفقودين، وجمع المعلومات المتعلقة بمصيرهم والبحث عن هؤلاء الذين قتلوا ودفنهم باحترام؛

(ج) فيما يتعلق باستعمال الألغام الأرضية والنبائط الشبيهة بها، هناك ضرورة لإقامة حظر واضح على وزع واستخدام مثل هذه الأسلحة ضد المشردين داخلياً من جانب أي طرف في نزاع مسلح من أي نوع؛

(د) فيما يتعلق بالاعتقال، تنعدم الضمانات ضد الاعتقال التعسفي للمشردين داخلياً في حالات المنازعات المسلحة غير الدولية؛

(هـ) فيما يتعلق بالاحتياجات المتعلقة بتحديد الهوية الشخصية وبالمستندات الشخصية والتسجيل، ينبغي أن توضح في صك مقبل الواجبات الخاصة للدول أو للعناصر غير الحكومية القائمة بدور وذلك في مجال تلبية هذه الاحتياجات في إطار التشريد؛

(و) فيما يتعلق بالاحتياجات المتصلة بالأملاك، لا يُعترف اعترافاً كاملاً بالحق في استعادة الأملاك المفقودة نتيجة للتشريد أو في الحصول على تعويض عن فقدانها؛ وهناك ثغرة واضحة في حالات المنازعات المسلحة سواء الداخلية أو الدولية منها؛

(ز) فيما يتعلق بالعاملين والمنظمات العاملة في مجال الإغاثة، لا يوفر القانون الإنساني حماية كافية لعمليات النقل ونقل العاملين في مجال الإغاثة وللوازم الإغاثة التي يقدمونها. وينبغي تناول هذه الثغرة في صك دولي مقبل".

- - - - -