E

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/43
4 February 1997
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة حقوق الإنسان
الدورة الثالثة والخمسون
البند ٩(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 داخلياً

تقرير ممثل الأمين العام السيد فرانسيس م. دينغ، المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٦/٥٢

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١	٢
أولاً- الإطار المعياري	٢ - ٩	٢
ثانياً- الإطار المؤسسي	١٠ - ٢٦	٤
ثالثاً- الزيارات القطرية	٢٧ - ٣٦	٩
رابعاً- الاستنتاجات	٣٧ - ٣٩	١٢

مقدمة

١- تطور دور ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً، منذ تعيينه في ١٩٩٢، ليصبح دوراً حفازاً ينطوي على رفع مستوى الوعي بمحنة المشردين داخلياً والعمل كنصير لهم بغية تنشيط العمل لصالحهم. وتبلورت أنشطة الممثل في ثلاثة مجالات عمل رئيسية. ويشمل المجال الأول وضع إطار معياري مناسب لتلبية احتياجات المشردين داخلياً. أما المجال الثاني فيتمثل في تعزيز ترتيبات مؤسسية فعالة لمواجهة تحديات حماية ومساعدة المشردين داخلياً. وينطوي الجانب الثالث للولاية على القيام بزيارات للبلدان التي تعاني من مشاكل تشريد داخلي خطيرة من أجل تعزيز الحوار مع الحكومات وسائر الأطراف الفاعلة المعنية لتلبية احتياجات المشردين داخلياً، تحقيقاً لهدف تحسين الظروف على الطبيعة. ويوفر هذا التقرير استيفاءً لأنشطة الممثل في مجالات العمل الثلاثة هذه.

أولاً - الإطار المعياري

٢- كان مدى تلبية المعايير القانونية القائمة لاحتياجات المشردين داخلياً موضع دراسة من ولاية الممثل منذ إنشائها. فبعد عدة سنين من العمل المكثف بالتعاون مع المؤسسات الأكاديمية والخبراء، قدم الممثل تجميعاً وتحليلاً للمعايير القانونية إلى اللجنة في دورتها الثانية والخمسين (E/CN.4/1996/52/Add.2). وبحثت الدراسة الأحكام ذات الصلة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني، وبالقياس قانون اللاجئين، لتقرير ما إذا كانت تشمل بما فيه الكفاية حماية المشردين داخليا واحتياجات مساعدتهم أم هل يلزم وضع معايير اضافية. وخلص التجميع والتحليل إلى أنه في حين أن القانون الحالي يغطي جوانب كثيرة تتصل تحديداً بالمشردين داخلياً، إلا أن هناك مجالات عديدة هامة يخفق فيها القانون في توفير الحماية الكافية. ويمكن تقسيم مجالات عدم كفاية الشمول هذه إلى فئتين أساسيتين على أساس هل هي نتيجة ثغرات واضحة أو مجالات رمادية في القانون الحالي.

٣- وتنشأ الثغرات الواضحة في الحماية الدولية في مجالات معينة حيث لا توجد معايير صريحة لتلبية الاحتياجات المحددة للمشردين داخليا، كتلك المتصلة بالوثائق الشخصية أو بالرد إلى الوضع الأصلي أو التعويض عن الممتلكات المفقودة أثناء التشريد. وقد يكون هناك معيار في قانون حقوق الإنسان لكنه منعدم في القانون الإنساني أو العكس صحيح. وفي هذه الحالات لا يمكن تبيان الحقوق بوضوح إلا قياساً على أحكام القانون القائمة التي تقتصر في تطبيقها على حالات محددة مثل النزاع المسلح أو على فئات مميزة من الأشخاص كالأطفال أو اللاجئين أو الأقليات.

٤- وتنشأ الفئة الثانية من عدم كفاية الشمول حين يوجد معيار عام لكن لم يحدث تفصيل واضح لحق ملازم أكثر تحديداً يكفل تنفيذ المعيار العام في مجالات تمثل احتياجاً خاصاً للمشردين داخلياً. فمثلاً قد يكون هناك معيار عام بشأن حرية التنقل، لكن لا يوجد حق صريح في العثور على ملجأ في مكان مأمون في البلد أو لا توجد ضمانة تمنع عودة المشردين داخلياً إلى أماكن الخطر قسراً. كما تنشأ المجالات الرمادية في القانون بشأن الحماية من العنف القائم على نوع الجنس وتجنيد الأطفال قسراً. وفي حين قد يكون ممكناً الاستدلال من المعايير العامة على حقوق قانونية محددة، فإن حماية المشردين داخلياً يدعمها التحديد الواضح النتيجة المحددة الملازمة للمعيار المناسب لاحتياجاتهم.

٥- وهناك أيضاً جوانب قصور كامنة في القانون. فمثلاً في بعض حالات التوتر والاضطراب التي لا تصل إلى حد النزاع المسلح، لا ينطبق القانون الإنساني وقد يتم تقييد قانون حقوق الإنسان أو عدم التقيد به، مما يوقف جوانب الحماية التي تكون حيوية لرفاهة أو بقاء المشردين داخلياً. كما أن قانون حقوق الإنسان، مع استثناءات قليلة، لا يلزم إلا الدول دون باقي الأطراف الفاعلة خارج الدولة مثل جماعات المتمردين التي قد يظل المشردون داخلياً تحت سلطتها. وفضلاً عن ذلك، لم تصدق بعض الدول على معاهدات أساسية لحقوق الإنسان أو على اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الاضافية، وبذلك لا تصبح ملزمة رسمياً بأحكامها ما لم تتجلى في القانون العرفي.

٦- واستناداً إلى استنتاجات التجميع التي أقرت بوجود مجالات ملموسة يخفق فيها القانون الدولي في توفير الحماية الكافية للمشردين داخلياً، أوصى الممثل بإعادة بيان القانون الحالي وتوضيح أحكامه في وثيقة واحدة. فمن شأن ذلك أن يخدم عدة أغراض مفيدة. فهو سيوحد في مكان واحد المعايير القائمة ذات الصلة التي أصبحت الآن بالغة التشتت والتفرق على نحو لا يؤكد فعاليتها. كما أن ذلك سيلفت الاهتمام إلى الحاجة إلى تنفيذ المعايير القائمة على نحو أفضل. وستخدم الوثيقة الموحدة كذلك الغرض التثقيفي وهو زيادة الوعي الدولي بمحنة المشردين داخلياً والحاجة إلى مزيد من التدابير للتصدي لها بفعالية. وفضلاً عن ذلك فسوف تثبت قيمتها لعمل الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في تعزيز وحماية حقوق المشردين داخلياً.

٧- ودعت لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية والخمسين إلى نشر جمع وتحليل القواعد القائمة. وقد أيد المفوض السامي لحقوق الإنسان نشر هذا التجميع، ويأمل الممثل نشر وتعميم هذه الدراسة في أقرب وقت ممكن. إن نشر التجميع على نطاق واسع فيما بين الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية من شأنه أن يعمل على زيادة وعيها باحتياجات الحماية للمشردين داخلياً وبالمعايير القانونية الدولية المناسبة لتلبية هذه الاحتياجات. وفي حالة الحكومات، يمكن لهذا النشر أن يساعدها على صياغة قوانين مناسبة للتشريد الداخلي. وتشهد خبرة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على جدوى التجميع للمنظمات الدولية العاملة في الميدان. واستناداً إلى الدراسة، وضعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين دليلاً مرجعياً لموظفيها الميدانيين عن المعايير القانونية الدولية المنطبقة على حماية المشردين داخلياً[(١)]. ويأمل الممثل أن تحذو الوكالات الأخرى فضلاً عن المنظمات غير الحكومية حذو المفوضية وأن تستخدم التجميع في تعزيز فهم موظفيها بمعايير حقوق الإنسان والقانون الإنساني المنطبقة على حماية المشردين داخلياً.

٨- ويواصل الممثل من جانبه ووفقاً لطلب اللجنة تطوير إطار مناسب لحماية المشردين داخلياً يستند إلى التجميع. فعكف على دراسة الشكل المحدد الذي قد يتخذه هذا الاطار، وهو الآن في طور صياغة مجموعة من المبادئ التوجيهية. وعُقد اجتماع للخبراء القانونيين في جنيف في حزيران/يونيه ١٩٩٦ لبدء صياغة المبادئ التوجيهية. ثم نوقشت هذه المبادئ في اجتماع ثان عقد في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦ شارك فيه أيضاً ممثلو وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وستجري في نيسان/أبريل ١٩٩٧ مناقشة قانونية ثانية حول مائدة مستديرة. وتستضيف حكومة النمسا في فيينا في ١٩٩٧ اجتماعاً لخبراء قانونيين من شتى المناطق الجغرافية فضلاً عن ممثلي وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية والمنظمات غير الحكومية لمراجعة وصقل المبادئ التوجيهية.

٩- وينبغي ملاحظة أن الإطار المعياري الذي سيتم وضعه سيكون شاملاً في نطاقه وسيتصدى لكل مراحل التشريد بما في ذلك منعه. وقد درس التجميع والتحليل القانونيان اللذان اعدهما الممثل المعايير القانونية المنطبقة على الأشخاص عند تشريدهم. ويجري الآن الإضطلاع بدراسة منفصلة عن مضمون وقيود الحق في عدم التشريد. وستوفر كل هذه الدراسات الأساس لوضع المبادئ التوجيهية المنطبقة قبل حدوث التشريد، وتلك التي تطبق في حالات التشريد الداخلي الفعلية، وتلك المطبقة على مرحلة ما بعد التشريد. وفي حين أن وضع معايير إنسانية دنيا تغطي كل الحالات، مثل إعلان توركو - أبو الذي تنظر فيه اللجنة الآن (E/CN.4/1995/116)، من شأنه أن يعمل على سد بعض الثغرات في الحماية القانونية للمشردين داخلياً، تبقى الحاجة إلى مبادئ توجيهية تركز تحديداً على احتياجاتهم الخاصة.

ثانيا - الإطار المؤسسي

١٠- يكشف تحليل وتقييم الترتيبات المؤسسية القائمة المتصلة بالمشردين داخلياً عن ثغرات خطيرة أيضاً. فلا توجد حالياً مؤسسة لها مسؤولية حصرية عن المشردين داخلياً. ولا يرى الكثيرون كذلك ضرورة وجود مؤسسة واحدة يعهد إليها بولاية الاضطلاع بهذه المسؤولية. فمشكلة التشريد الداخلي تتجاوز قدرات أية منظمة بمفردها. فالمشردون داخلياً لهم احتياجات للمساعدة الإنسانية واحتياجات الحماية واحتياجات لإعادة الإدماج والتنمية. ويتطلب الإطار الفعال لمعالجة مشاكل التشريد الداخلي توحيد النظم الإنسانية ونظم حقوق الإنسان والتنمية في نهج شامل. فالقدرات الحالية تحتاج إلى تدعيم كما يحتاج التعاون إلى تعزيز فيما بين مجموعة واسعة من الهيئات والمنظمات التي تتناسب ولاياتها وأنشطتها مع علاج مشكلة التشريد الداخلي. وبالنظر إلى حدة ونطاق أزمة التشريد الداخلي، هناك حاجة إلى تحسينات لتوفير استجابة أكثر ترابطاً وقدرة على التنبؤ بها. وكثيراً ما تقيد مشاكل التنسيق وإهمال الحماية وحقوق الإنسان، وعدم كفاية الدعم لعمليات إعادة الإدماج والتنمية من النظام الحالي للعلاقات التعاونية المخصصة.

١١- وهناك خطوة واعدة من أجل تدعيم النهج التعاوني هي عقد اتفاقات فيما بين الوكالات الدولية تعمل على تقسيم المسؤولية عن مختلف المهام في حالات الطوارئ وفقاً لخبرتها المؤسسية. فمثلاً وقعت مذكرة تفاهم بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة في عام ١٩٩٦ تقضي بأن تتحمل منظمة الأمم المتحدة للطفولة المسؤولية عن حماية الأطفال غير المصحوبين بمرافق ومساعدتهم واقتفاء أثرهم في بلدان منشئهم. ولا بد أن يساعد ذلك على تعزيز حماية الأطفال المشردين داخلياً. وثمة حاجة إلى اتفاقات اضافية للمساعدة على تحقيق تقسيم للعمل يمكن التنبؤ به بقدر أكبر فيما بين الوكالات بشأن حماية ومساعدة المشردين داخلياً وتنميتهم. إن مذكرة التفاهم الموقعة بين برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن تسليم وتوزيع الأغذية على اللاجئين ربما توعز بوضع اتفاق مماثل يتعلق بالمشردين داخلياً. كما ثبت أن مذكرات التفاهم ورسائل الاتفاق على المستوى القطري والتي توجه أنشطة تشغيلية بعينها تمثل آلية فعالة لتعزيز التعاون. إن إنشاء أفرقة عاملة وفرق عمل مشتركة بين الشركاء المنفذين قد ساهم أيضاً في تقليل الثغرات والتداخلات في أنشطة تعبئة الموارد والأنشطة البرنامجية. ففي الصومال مثلاً شُكلت فرقة عمل مشتركة بين الوكالات ركزت عملها تحديداً على احتياجات المشردين داخلياً. ويرحب الممثل بوضع وتدعيم هذه الترتيبات التعاونية وإدراج أحكام فيها تركز على الاحتياجات المحددة للمشردين داخلياً.

١٢- وتبادل الممثل من جانبه خطاب تفاهم مع وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية يضع تعريفاً لإطار للتعاون فيما بينهما بشأن مشكلة التشريد الداخلي. ويتضمن الاتفاق إلتزاماً بوضع نظام لتقاسم المعلومات بشأن المشردين داخلياً تديره وتحفظه ادارة الشؤون الإنسانية. كما يقضي بصياغة استراتيجيات مشتركة تضمن معالجة كل من اهتمامات الحماية فضلاً عن متطلبات الإغاثة الإنسانية للمشردين داخلياً. وتحقيقاً لهذه الغاية، ربما تطلب إدارة الشؤون الإنسانية من الممثل زيارة بلدان بعينها للدخول في حوار مع الحكومات المعنية وللفت الانتباه إلى أي مشاكل تتطلب اهتماماً. ويتفق الممثل ووكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية على الاشتراك في رعاية لقاءات إعلامية لتعريف الوفود لدى الأمم المتحدة بالقضايا الهامة المتصلة بالتشريد الداخلي. كما يقضي الاتفاق بأن يدعم الممثل الدور التنسيقي الشامل لإدارة الشؤون الإنسانية، وخاصة من حيث انطباقه على الأنشطة والدراسات المتصلة بالمشردين داخلياً، في حين ستنظم إدارة الشؤون الإنسانية اجتماعات مع الحكومات لمناقشة قضية التشريد الداخلي وحشد الدعم لجهود الممثل من أجل تنفيذ ولايته.

١٣- إن تعزيز النهج التعاوني لا يتطلب فحسب تنسيقاً أكبر فيما بين الوكالات المعنية بل استجابة أشمل أيضاً لاحتياجات الحماية للمشردين داخلياً. إن عدم الاهتمام الكافي باحتياجات الحماية يشكل أكبر ثغرة في الترتيبات المؤسسية القائمة. ففي حين أن الآليات المؤسسية لتوفير المساعدة للمشردين داخلياً هي آليات جيدة التطور بشكل معقول، تظل هناك حاجة إلى التصدي بفعالية أكبر لعنصر الحماية. وقد ثبتت صعوبة صياغة نهج شامل لأن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ولجنة الصليب الأحمر الدولية هما وحدهما اللتان لهما خبرة واسعة في توفير كل من الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً. وتصبح مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أكثر مشاركة في حالات التشريد الداخلي على أساس مخصص بناء على طلب الأمين العام أو الجمعية العامة حين تكون لأوضاع بعينها "صلة مباشرة" بولايتها على اللاجئين أو حين يكون هناك طلب على خبرتها المحددة في غير هذه الحالات[٢]. وفي الوقت نفسه تحد لجنة الصليب الأحمر الدولية من مشاركتها في حالات النزاع المسلح، حين تسعى إلى توفير الحماية والمساعدة للضحايا المدنيين بغض النظر عما إذا كانوا قد شردوا أم لا[٣]. إن واقع عدم وجود مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ولجنة الصليب الأحمر الدولية في كل حالات التشريد الداخلي يجعل من الأساسي أن تتصدى وكالات تنفيذية أخرى في الإطار المؤسسي لاهتمامات الحماية أيضاً. وقد عمل الممثل في تعاون وثيق مع عدد من المنظمات الإنسانية سواء على مستوى المقر أو في الميدان، لتشجيعها على إيلاء اهتمام أكبر لاحتياجات المشردين داخلياً، وخاصة في مجال الحماية. فمثلاً ركزت منظمة الأمم المتحدة للطفولة اهتماماً أكبر على احتياجات حماية الأطفال المشردين داخلياً في سياق تعزيز تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل.

١٤- وقد سبق لدراسة جارية اجراها مشروع مؤسسة بروكينغز - فريق سياسة شؤون اللاجئين المعني بالتشريد الداخلي، بتوجيه من الممثل، أن قدمت اقتراحات ملموسة للإصلاح المؤسسي[٤]. ونشرت هذه الاقتراحات على نطاق واسع وتم اجمالها في تقارير سابقة للممثل قدمت إلى اللجنة. ومن بين القضايا المحددة التي أبرزتها هذه التقارير الحاجة إلى نقطة مركزية أو آلية مركزية داخل النظام الدولي لتحمل المسؤولية المؤسسية سريعاً في حالات الطوارئ التي تشمل المشردين داخلياً. ومن الأفكار الأخرى التي يجري استكشافها حالياً أن يعهد لوكالة واحدة بالمسؤولية الشاملة عن المشردين داخلياً في كل حالة طوارئ معقدة. وستنشر في عام ١٩٩٧ وتوجز في تقرير العام القادم المقدم إلى اللجنة مجموعة نهائية من الاقتراحات تستند إلى تحليل اضافي للمؤسسات المختصة وإلى الزيارات القطرية للممثل وإلى عشر دراسات افرادية على الأقل. ويود الممثل أن يركز في التقرير الحالي على الحاجة على تدعيم قدرة جهاز الأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان على التصدي بشكل أفضل لمشاكل الحماية التي تواجه المشردين داخلياً

والاضطلاع بمسؤولية أكبر لمعالجة هذه الشواغل. وكررت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات الإنسانية الأخرى دعوتها إلى زيادة إشراك هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في العمليات الميدانية في حالات الطوارئ المعقدة.

١٥- وقد أعلن المفوض السامي لحقوق الإنسان عن استعداده للإسهام في الجهود الرامية إلى تزويد المشردين داخلياً بالحماية على أرض الواقع. وحدد برنامج عمل يركز على أهمية تأمين تواجد ميداني لحقوق الإنسان في أزمات التشريد وتقديم الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية في قضايا حقوق الإنسان إلى الحكومات المعنية[٥]. وسيتيسر تنفيذ هذا البرنامج في إطار نهج كامل وشامل بضمان دعوة المفوض السامي والممثل إلى ممارسة دور أنشط في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وخاصة حين تناقش اللجنة الأزمات الإنسانية التي يشكل التشريد الداخلي جزءاً هاماً منها وتتخذ قرارات بشأنها.

١٦- إن التجربة الأخيرة في يوغوسلافيا السابقة وفي رواندا شاهد على الأثر الوقائي الملموس الذي يشكله وزع موظفين ميدانيين لحقوق الإنسان. ففي يوغوسلافيا السابقة، إعتمد المقرر الخاص للجنة على المعلومات التي قدمها الموظفون الميدانيون كأساس للوساطات مع السلطات المحلية. وفضلا عن ذلك، فقد تبين أن جمع المعلومات ذاتها على يد الموظفين الميدانيين يؤدي "الى تغييرات إيجابية في ممارسات حقوق الإنسان، وحتى في معالجة انتهاكات محددة"[٦]. وفي رواندا تلقى الموظفون الميدانيون المعنيون بحقوق الإنسان، والذين تجاوز عددهم المائة، ولاية تتجاوز المهام التقليدية للرصد والإبلاغ لتشمل المشاركة في الجهود المبذولة لعلاج المشاكل القائمة لحقوق الإنسان ولمنع الانتهاكات المحتملة[٧]. كما طُلب إليهم تيسير عودة المشردين داخليا واللاجئين بالمساعدة على تهيئة ظروف السلامة في مناطق العودة. وهذه المهمة الأخيرة لا تمثل فحسب دوراً جديداً للموظفين الميدانيين لحقوق الإنسان، بل هي المرة الأولى أيضا التي تتصدى فيها ولايتهم تحديداً لشواغل حماية المشردين داخلياً. ومن المؤكد أن عمليات الرصد الميداني لحقوق الإنسان في كل من رواندا ويوغوسلافيا السابقة واجهت صعوبات خطيرة، تُعزى أساسا إلى التأخير في وزعهم والقصور في التدريب والتوجيه. وحتى رغم ذلك فقد قدموا نماذج موحية للأثر الوقائي المحتمل الذي يمارسه الخبراء الميدانيون لرصد حقوق الإنسان ينبغي دراستها عن كثب من أجل تطبيقها بفعالية أكبر في حالات أخرى.

١٧- والى جانب وزع خبراء الرصد، قد يُدخل المفوض السامي أيضاً وجوداً ميدانياً يُعنى بحقوق الإنسان في إطار برنامج الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية الذي يعمل على تعزيز أمور منها حماية حقوق الإنسان من خلال تدعيم المؤسسات الوطنية. ومن شأن برنامج الخدمات الاستشارية أيضا أن يعزز الوقاية ويساعد المفوض السامي على تحقيق مطلب اللجنة وإيلاء اهتمام خاص إلى "الحالات التي تسبب أو تهدد بأن تسبب هجرات جماعية"[٨]. وفي حالات التشريد الفعلي، تُعد حماية اللاجئين والمشردين أحد الأهداف الواضحة للبرنامج[٩].

١٨- وتمتد وظيفة الحماية في البرنامج إلى مرحلة ما بعد التشريد التي نشط فيها البرنامج بصفة خاصة. فمثلاً يساعد الموظفون الميدانيون لحقوق الإنسان في رواندا على وضع نظام لحل المنازعات على الممتلكات، الأمر الذي لا بد وأن ييسر من العودة وإعادة الادماج. ويرحب الممثل بتلك الجهود التي يبذلها مركز حقوق الإنسان، من خلال برنامجه للخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية لدعم المؤسسات الوطنية في البلدان المتأثرة بالتشريد فضلا عن التصدي للمشاكل المحددة للمشردين داخلياً، ويشجع الممثل المفوض

السامي على الشروع في مثل هذه البرامج في المزيد من حالات التشريد الداخلي. وفي طاجيكستان مثلاً أمكن لبرنامج للخدمات الاستشارية أن يساعد منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في التدريب وتنفيذ البرامج الرامية إلى تدعيم النظام القضائي. وفي غواتيمالا، أمكن للمشاريع أن تعالج مشاكل المشردين داخلياً فيما يتعلق بالأرض والسكن والوثائق الرسمية والعمالة والحماية من المضايقات[١٠]. وفي كولومبيا، أمكن وضع برامج تتصدى لمشكلة الإفلات من العقاب ونقص الأمن البدني للمشردين، والقضايا المتصلة بالأرض وحقوق الملكية لزيادة الحماية والمساعدة المقدمة للمشردين داخليا.

١٩- وهكذا توجد وسيلتان هامتان يمكن لآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تلبي بهما حاجة المشردين داخلياً إلى حماية بدنية أكبر والى مزيد من حماية حقوق الإنسان في الميدان. ويؤذن للمفوض السامي بوزع خبراء رصد لمنع انتهاكات حقوق الإنسان في حالات الطوارئ والوقاية منها. وله أيضاً أن يندب موظفين من مركز حقوق الإنسان إلى مكاتب الأمم المتحدة الأقليمية لتقديم التدريب والمساعدات التقنية الأخرى إلى الحكومات لدعم خطط العمل الوطنية في مجال حقوق الإنسان.

٢٠- ويُسهم كل من هذين الشكلين من أشكال التواجد الميداني في مجال حقوق الإنسان اسهاماً هاماً بالفعل في تلبية احتياجات الحماية للمشردين داخليا، وإن كانا في حاجة إلى مزيد من التطوير. ويأمل الممثل أن يصبح دور الحماية لخبراء رصد حقوق الإنسان أشمل نطاقا وألا يغطي فقط عملية العودة بل وأوضاع المخيمات أيضاً. إن المذبحة التي وقعت في مخيم كيبيهو في رواندا في نيسان/أبريل ١٩٩٥ أكدت بشكل مأساوي على الحاجة إلى وجود ميداني لحقوق الإنسان في حالات المخيمات والمستوطنات التي يتجمع فيها المشردون داخلياً. وفيما يتعلق ببرنامج الخدمات الاستشارية والتعاون التقني، أقرت اللجنة في دورتها السابقة الحاجة إلى وضع مشاريع، بالتعاون مع الحكومات والمنظمات الدولية المختصة ومع الممثل، لتعزيز حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. وفي الوقت نفسه يحتاج المفوض السامي إلى تنشيط تلك الآليتين كثيراً من أجل تغطية عدد أكبر من حالات التشريد الداخلي. غير أنه تتبقى حقيقة أن آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تفتقر حاليا إلى القدرة على التشغيل والتواجد الكاملين في كل الحالات التي تتطلب اهتمامها. ويحث الممثل اللجنة على دعم وتقوية قدرة مركز حقوق الإنسان للسماح له للأخذ بنهج أنشط في التصدي لشواغل حماية المشردين داخليا في الميدان.

٢١- وحين يتعذر على هيئات حقوق الإنسان التواجد أو تُحرم من دخول بلدان بعينها، يقع على عاتق أطراف أخرى فاعلة مهمة معرفة اهتمامات الحماية والتصدي لها. ففي يوغوسلافيا السابقة مثلا شارك موظفو الحماية بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في الجهود المبذولة لحماية المشردين داخليا قبل وزع خبراء الرصد الميدانيين لحقوق الإنسان الذي تأخر كثيرا، وظلوا يقومون بذلك بعد وصولهم. وفي طاجيكستان، اضطلعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ثم منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بدور رصد وحماية حقوق الإنسان على الطبيعة في غياب موظفين ميدانيين من مركز حقوق الإنسان. وبالنظر إلى التدهور الخطير في الحالة الأمنية في ذلك البلد في الأشهر الأخيرة تظل الحاجة ماسة إلى تواجد ميداني يُعنى بحقوق الإنسان.

٢٢- وكثيرا ما تكون وكالات الإغاثة والتنمية هي أول من يصبح على وعي بمشاكل الحماية، وإن كانت لا تتصدى دائما لهذه الاهتمامات إذ أنها لا تندرج في إطار ولاياتها. ففي رواندا مثلاً، لم تضم البعثة المشتركة بين الوكالات لتقييم الاحتياجات التي أوفدتها إدارة الشؤون الإنسانية خبيرا لحقوق الإنسان حتى

رغم غلبة مشاكل الحماية. وفي ليبيريا وأنغولا، أصبح برنامج الأغذية العالمي هو الوكالة الرائدة إذ ارتئي أن السوقيات الغذائية هي التي تشكل الاحتياجات الأشد حرجا في حين حظيت مشاكل الحماية، التي كانت قاسية بالمثل، باهتمام أقل كثيراً. ورغم أن وكالات الإغاثة والتنمية قد لا تكون لها الولاية والخبرة للمشاركة مباشرة في حماية السلامة البدنية وحقوق الإنسان، إلا أن عليها دورا هاما تؤديه في تيسير الحماية عن طريق إجراء المشاورات مع الحكومات والمفاوضات للوصول إلى المشردين داخليا المحتاجين إلى المساعدة.

٢٣- وينبغي أن تتعاون الوكالات الإنسانية تعاونا وثيقا مع منظمات حقوق الإنسان ضمانا للأخذ بنهج متكامل وشامل لعلاج محنة المشردين داخليا يتصدى لاهتمامات المساعدة والحماية على السواء. وينبغي للبعثات المشتركة بين الوكالات لتقييم الاحتياجات والموفدة إلى البلدان التي تعاني من أزمات إنسانية أن تضم روتينيا أشخاصاً لهم خبرة بحقوق الإنسان والحماية. وحين تكون هناك حاجة إلى زيادة الاهتمام بحقوق الإنسان في حالة بعينها من حالات التشريد الداخلي، ينبغي لمنسق الأمم المتحدة المقيم أن يوصي بزيارة يقوم بها الممثل. وبعد بعثة الممثل، ينبغي إطلاع وكالات الأمم المتحدة المعنية بالشؤون الإنسانية وشؤون حقوق الإنسان في ذلك البلد على ما توصل اليه من نتائج وأن يُتوقع منها رصد مدى تنفيذ توصياته. وينبغي دراسة حالات محددة من حالات التشريد الداخلي لتقرير تقسيم مناسب للمسؤوليات يمكن تعريفه بعد ذلك في مذكرات تفاهم بين الهيئات الإنسانية وهيئات حقوق الإنسان. إن مذكرة التفاهم المعقودة بين المفوض السامي لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لأغراض تقسيم المسؤوليات لتوفير الحماية في رواندا تخدم في حالات أخرى كنموذج مفيد لتنمية التعاون فيما بين الوكالات المعنية بحقوق الإنسان والوكالات الإنسانية.

٢٤- كما يلزم التنسيق الوثيق بين برامج الأمم المتحدة في مجالي حقوق الإنسان والتنمية الاقتصادية ضماناً للأخذ بنهج شامل يتصدى للتشريد الداخلي ويمتد من مرحلة الطوارئ إلى مرحلة العودة وإعادة الادماج. وقد شجعت اللجنة مركز حقوق الإنسان على التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بغية ادماج مشاريع ترمي إلى تعزيز حقوق الإنسان في البرامج القطرية الشاملة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي[١١]. ويرى الممثل أن إدراج اهتمامات حقوق الإنسان في مشاريع العودة وإعادة الادماج هو شرط أساسي لوضع حلول دائمة لمشاكل التشريد الداخلي، ويحث على أن تضم هذه المشاريع تدابير تتصدى تحديدا لحقوق الإنسان للمشردين داخليا. إن حقوق المرأة في ملكية الأرض وفي الميراث تحتاج إلى تأكيد خاص، مثلها مثل المشاريع المصممة لمساعدة النساء ربات الأسر على تحقيق الاكتفاء الذاتي اقتصادياً.

٢٥- إن تركيز الممثل على الحاجة إلى النهوض بقدرة منظمات الأمم المتحدة على تلبية احتياجات الحماية والمساعدة للمشردين داخليا بطريقة منسقة يتفق مع قرار اتخذه المجلس الاقتصادي والاجتماعي مؤخراً بشأن "تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ"[١٢]. ويتصل بالتشريد الداخلي العديد من القضايا المدرجة في مرفق هذا القرار مثل دور كل منظمة محددة ومسؤولياتها التنفيذية، ووضع مذكرات تفاهم بين المنظمات، وقدرة كل منها على العمل على نحو جيد التوقيت وفعال. كما أن المشردين داخليا يشكلون الفئة الوحيدة للضحايا المحددة هويتهم في قائمة القضايا الموضوعية الأخرى التي يتعين على الأمين العام النظر فيها وفقا لهذا القرار[١٣]. ويولى اهتمام خاص لمشكلة الثغرات والاختلالات بشأن قدرة المنظمات، والتنسيق المشترك بين الوكالات، وقضايا الإعلام في الترتيبات المؤسسية القائمة المتصلة بالمشردين داخليا. وقد شارك موظفو الدعم التابعون للممثل في هذه العملية الاستعراضية، ويأمل

الممثل أن تزيد النتائج والتوصيات إلى أقصى حد من قدرة المنظمات الدولية على الاستجابة بفعالية لمشكلة التشريد الداخلي بطريقة متكاملة وشاملة.

٢٦- وثمة تطور آخر في الإطار المؤسسي يود الممثل إبرازه وهو الأهمية المتزايدة للمبادرات الإقليمية. فالمنظمات الإقليمية لها دور فائق الأهمية تؤديه في تعزيز الحماية وتقديم المساعدة والدعم الإنمائي للمشردين داخليا. فهي في وضع يسمح لها بتكييف السياسات وفقا للواقع الإقليمي؛ ويمكن نقل نهوجها المبتكرة إلى كل من البلدان المتأثرة داخل مناطقها والى النظام الدولي ككل. وهناك تطورات عديدة حدثت مؤخرا على الصعيد الاقليمي تستحق الذكر. فقد أصبحت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ضالعة بشكل مباشر في الجهود المبذولة لحماية المشردين داخليا في البوسنة والهرسك وفي القوقاز وطاجيكستان. وحدث تطور هام آخر داخل منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تمثل في تنظيم مؤتمر إقليمي في أيار/مايو ١٩٩٦ بشأن الهجرة القسرية داخل كومنولث الدول المستقلة[١٤]. إن برنامج العمل الناتج عن ذلك يكتسب أهمية خاصة لمجاله الواسع من التدابير المقترحة فيما يتعلق بالتشريد الداخلي، فضلا عن تأكيده على تعزيز وحماية حقوق الإنسان بوجه عام. إن هذه الوثيقة، إذا طبقت بفعالية كإطار لعمل تعاوني، لا بد وأن تعزز السياسات والتشريعات والمؤسسات على الصعيد الوطني لمنع حالات تشريد السكان وإدارتها وحلها. كما يجدر ذكر تدابير أخرى اتخذتها منظمة الوحدة الأفريقية، من خلال آليتها لمنع المنازعات، من أجل نزع فتيل التوترات قبل حدوث حالات تشريد محتملة. وعند فشل الجهود الوقائية، تأكدت أهمية وضع برامج متكاملة تعالج احتياجات الإغاثة والتنمية للسكان المشردين في المؤتمر الإقليمي المعني بتقديم المساعدة للاجئين والعائدين والمشردين في منطقة البحيرات الكبرى (لأفريقيا) المعقود في بوجمبورا في ١٩٩٥. وفي الأمريكتين اجتمع الممثل في السنة نفسها مع لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الدول الأمريكية. واتخذت اللجنة بعد ذلك الخطوة المؤسسية الهامة التي تمثلت في تعيين مقرر يُعنى بالمشردين داخلياً. ويوصي الممثل بأن تنظر الهيئات الإقليمية الأخرى أيضا في إنشاء آليات مؤسسية لرصد حالات التشريد الداخلي وتعزيز الحلول للمشردين داخليا.

ثالثاً - الزيارات القطرية

٢٧- بما أن الحكومات هي التي تتحمل المسؤولية الأساسية عن محنة المشردين داخليا، فإن الزيارات القطرية التي يقوم بها الممثل تُعد من أهم ملامح ولايته. فالزيارات تركز الاهتمام على حالات أزمات محددة في المناطق المتأثرة وتمكّن الممثل، في التركيز على الحوار الموجه إلى إيجاد حلول مع الحكومات، من التوصية بتدابير تصحيحية يتخذها البلد المعني بالتعاون مع المجتمع الدولي، بما في ذلك المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية. كما تخدم الزيارات القطرية الأغراض الأوسع المتمثلة في تعميق الفهم بشتى أبعاد مشكلة التشريد الداخلي ووضع معايير واستراتيجيات عالمية وإقليمية من أجل حلها.

٢٨- وخلال الأعوام القليلة الماضية، زار الممثل يوغوسلافيا السابقة والاتحاد الروسي والصومال والسودان والسلفادور وسري لانكا وكولومبيا وبوروندي ورواندا وبيرو، وعرض نتائجه وتوصياته في التقارير السابقة المقدمة إلى اللجنة. ومنذ الدورة الأخيرة للجنة، قام ببعثتين أولاهما إلى طاجيكستان في حزيران/يونيه ١٩٩٦ قدم بشأنها تقريرا إلى الدورة الأخيرة للجمعية العامة (A/51/483/Add.1 وAdd.2)؛ والأخرى إلى موزامبيق في كانون الأول/ديسمبر ويقدّم تقريراً بشأنها كإضافة إلى هذا التقرير.

٢٩- وتوفر الزيارتان القطريتان اللتان قام بهما الممثل في العام الماضي رؤية مستقبلية قيمة لكل من المشاكل والتطورات الواعدة التي تقع في مرحلة العودة وإعادة الادماج والتنمية بعد التشريد. وفي تقريره عن طاجيكستان، لاحظ الممثل أنه رغم عودة معظم من شردتهم الحرب الأهلية داخلياً والبالغ مجموعهم ٦٠٠ ٠٠٠، فإن النجاح في إعادة إدماجهم سيعتمد على مدى تغلب البلد على تحديات التعمير الاقتصادي والاجتماعي بعد الحرب، والحل السلمي للأسباب الكامنة وراء النزاع، وعلاج الحالة الأمنية التي تدهورت مؤخرا وولدت تشريدا جديداً. وهكذا تستمر قضايا الحماية جنبا إلى جنب مع قضايا إعادة الادماج والتنمية. وعلى نقيض ذلك، فإن اتفاق السلام في موزامبيق في ١٩٩٢ الذي أنهى ١٦ سنة من النزاع ظل متماسكاً وكانت النتيجة، بصرف النظر عن الخطر الجسيم الذي تشكله الألغام الأرضية، أن قضايا الحماية لا يبدو أنها تشكل عائقاً أمام عمليات العودة وإعادة الادماج. ورغم هذه الاختلافات في حالات القطرين، هناك خيوط مشتركة ملموسة بينهما تؤكد على المواضيع التي يرجح أن تكون مناسبة في مرحلة ما بعد التشريد في حالات أخرى للتشريد الداخلي.

٣٠- وتبرز الحالتان الحاجة إلى نهج متكامل لمرحلة العودة وإعادة الادماج والتنمية بعد التشريد. كما تبرزان بصفة خاصة الحاجة إلى توفير مساعدات الإغاثة وتخطيط مشاريع التنمية بطريقة متعاضدة. وفي موزامبيق وطاجيكستان، حاولت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تيسير إعادة الادماج بتقديم مساعدات واسعة للعائدين، وفي الوقت نفسه برعاية المشاريع السريعة الأثر التي تهدف إلى تنشيط الانتعاش والتعمير للمجتمعات المحلية برمتها. ومع ذلك، وكما يوحي اسمها، فإن هذه المشاريع السريعة الأثر تحتاج إلى ربطها بمبادرات التنمية التي تهدف، بطريقة أشد تركيزا، إلى ضمان الاستمرارية والاستدامة على الصعيد الاقتصادي، فضلا عن التأمين ضد خطر تشجيع اعتماد السكان المستفيدين على المجتمع الدولي.

٣١- ولذلك فإن ضمان استدامة جهود إعادة الادماج التي تضطلع بها الوكالات الإنسانية يتطلب تعاونا واستمرارية أكبر في الغرض مع وكالات التنمية منذ البداية. وينبغي للوكالات الإنسانية والإنمائية أن تقيم برامجها للإغاثة الطارئة على قدرات المشردين وآليات البقاء للمجتمعات المعنية. وعلى وكالات التنمية في الوقت نفسه أن تستفيد من مرحلة الطوارئ لصياغة خطط من أجل زيادة القدرة الاستيعابية للمناطق المتأثرة لكي يمكنها أن تستوعب بفعالية السكان المقتلعة جذورهم. ففي طاجيكستان وموزامبيق، كان بإمكان المشاريع الموجهة إلى التنمية التي شرعت فيها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تستفيد في وقت أبكر من خبرة برنامج الأمم المتحدة الانمائي في تأمين الاستدامة الاقتصادية ومشاركة المستفيدين في التخطيط الإنمائي. وثمة قضية تتطلب مزيدا من النظر هي ما اذا كان اشراك برنامج الأمم المتحدة الانمائي مبكرا يتطلب التواجد في البلد أو مجرد استشارته في مرحلة تبلور مفاهيم المشاريع الموجهة إلى التنمية.

٣٢- وتمتد الحاجة إلى نهج متكامل لتشمل قضايا الحماية أيضا. واعترافا بهذه الحاجة، يركز الموظفون الميدانيون لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في طاجيكستان، الذين يتحملون دور الحماية الذي استهلته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، جهودهم على المشردين داخليا والعائدين وإن كانوا يتصدون أيضا لقضايا حقوق الإنسان للسكان بوجه عام. ولذلك ففي الوقت الذي تتصدى فيه منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لشواغل الحماية العاجلة للمشردين داخليا، تتابع أيضاً الهدف الأرحب المتمثل في تطوير العملية الديمقراطية في إحدى الدول الأعضاء فيها. ومع تدهور الحالة الأمنية في طاجيكستان منذ زيارة الممثل، أصبحت الحاجة إلى بذل جهود مستمرة لتدعيم المؤسسات الوطنية من أجل حماية حقوق الإنسان وسيادة

القانون هي الأشد إلحاحاً وينبغي التصدي لها بإيفاد بعثة من مركز حقوق الإنسان لتقييم حقوق الإنسان هناك.

٣٣- ووجد الممثل في خلال زياراته القطرية أن احتياجات النساء والأطفال، الذين يشكلون الغالبية العظمى من المشردين داخلياً، من المساعدة الخاصة والحماية والتنمية بعيدة كل البعد عن تلبيتها بكفاية سواء أثناء التشريد أو أثناء عملية اعادة الادماج. وتتضمن تقاريره السابقة توصيات عديدة لتحسين حالتهم[١٥]. وتشمل هذه التوصيات الحاجة إلى وضع تدابير تكفل إشراك المرأة في التخطيط للإغاثة وتوزيعها، وحمايتها من العنف القائم على نوع الجنس، وأن تتلقى النساء ربات الأسر تدريباً خاصاً ومساعدة لكي يحققن الإكتفاء الذاتي اقتصاديا ويتمكّن من اعالة أسرهن. وفي بلدان كثيرة مثل طاجيكستان، فإن مخاطر فقدان العمالة فضلا عن عواقبها تكون جسيمة خاصة بالنسبة للمرأة التي قد تعاني من التمييز المزدوج بسبب نوع عرقها ونوع جنسها على السواء. كما تعاني المرأة من مشاكل أكبر في إيجاد مصدر بديل للعيش بالنظر إلى أن نقص الفرص الائتمانية يميل إلى التأثير على المرأة بقسوة أكبر. وكثيرا ما تحمل هذه الظروف الأطفال في الأسر المنزلية التي ترأسها نساء على الإسهام في دخل الأسرة، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى انخفاض مستويات الالتحاق بالمدارس. وهذه مشكلة تفاقمت في منطقة كورغان - تيوب في طاجيكستان بسبب ممارسة حمل المدرسين والأطفال على العمل القسري أثناء موسم جمع القطن.

٣٤- وإلى جانب أن الأطفال المشردين في حالات النزاع المسلح كثيرا ما يحرمون من التعليم الكافي والخدمات الصحية، فمن المرجح أن يعانوا من كروب خطيرة بسبب الحرب. وقد لاحظت الدراسة الأخيرة التي أعدتها السيدة غراسا ماشيل عن أثر النزاع المسلح على الأطفال (A/51/306 وAdd.1) التي شارك فيها الممثل بنشاط، أن احتياجات المساعدة والحماية للأطفال اللاجئين والمشردين داخليا لا تتصدى لها الوكالات الإنسانية بطريقة متجانسة. وحددت الدراسة مجالات عديدة للتحسين شملت حماية الأطفال المشردين من العنف الجنسي والتجنيد القسري في القوات المسلحة فضلا عن تدابير عملية تكفل بقاء وحماية الأطفال غير المصحوبين بمرافق.

٣٥- وفي حين أن وكالات حقوق الإنسان والوكالات الإنسانية فضلا عن المنظمات غير الحكومية اتخذت خطوات من أجل تقليل تعرض النساء والأطفال المشردين داخليا للمخاطر بصفة خاصة، ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام البالغ لوضع استراتيجيات تلبي احتياجاتهم في مجالات المساعدة والحماية والتنمية. وقد اعتمدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تدابير عملية لتحسين حالة هذه الفئات المعرضة من الأشخاص وفقا لمبادئها التوجيهية بشأن حماية النساء والأطفال اللاجئين وبشأن العنف الجنسي ضد اللاجئين. وينبغي نشر هذه المبادئ التوجيهية على الوكالات العاملة مع النساء والأطفال المشردين داخليا، كي يتوقع منها أن تبذل الجهود تنفيذا لأحكامها. ويرحب الممثل بالجهود الأخيرة التي بذلتها منظمة الأمم المتحدة للطفولة من أجل زيادة قدرتها على تلبية الاحتياجات الخاصة بالحماية فضلا عن احتياجات المساعدة لمقدمي الرعاية للأطفال والنساء المشردين داخليا، ويشجع الوكالات الإنسانية الأخرى على الاحتذاء بهذا المثل. وفيما يتعلق بتنسيق هذه الجهود، ينبغي لفرقة العمل باللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمشردين داخليا أن تجري تقييما لمدى تلبية إحتياجات مساعدة وحماية النساء والأطفال المشردين داخليا في الميدان ووضع ترتيبات تعاونية للقيام بذلك بفعالية أكبر.

٣٦- وكما أكد الممثل مراراً في تقارير سابقة، فإن الزيارات القطرية تتيح فرصة هامة لإجراء تبادل بناء للآراء مع الحكومات ولرفع مستوى الوعي داخل البلد الذي يعاني من مشكلة تشريد داخلي. ومع ذلك، وإذا كان لهذه البعثات القطرية أن تحقق هدفها الرئيسي في تحسين حالة المشردين داخليا، فمن الأساسي أن يتلوها متابعة مناسبة. وثمة حاجة إلى رصد موقعي واسع ومتكرر لضمان تحسُّن الأحوال في الواقع وتنفيذ التوصيات الناتجة عن المناقشات مع الحكومات والمنظمات الدولية. وقد أعرب المفوض السامي لحقوق الإنسان على اهتمام قوي بضمان تنفيذ التوصيات المقدمة من ممثلي ومقرري اللجنة[١٦]. وفي طاجيكستان وكولومبيا، أمكن إنشاء وجود ميداني لحقوق الإنسان من الإسهام بشكل ملموس في هذا الصدد. ويشجع الممثل مركز حقوق الإنسان على ممارسة دور في عملية المتابعة في البلدان الأخرى التي زارها أيضا.

رابعاً - الاستنتاجات

٣٧- استناداً إلى أنشطة ولايته خلال الأعوام العديدة الماضية، سيظل اهتمام الممثل في العام القادم يركز على مجالات عمله الأساسية الثلاثة: وضع إطار معياري؛ تحسين الترتيبات المؤسسية على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية؛ والقيام بزيارات للبلدان التي تعاني من مشاكل تشريد داخلي خطيرة، بما فيها تلك التي تعاني من مشاكل تتصل بإعادة إدماج المشردين، من أجل استحداث استراتيجيات لحلها بالتعاون مع الحكومات المعنية، فضلا عن المنظمات الدولية والإقليمية وغير الحكومية. ومع ذلك، ومقارنة بالحجم والتعقيد المتزايدين لمشكلة التشريد الداخلي، فإن قدرة الممثل على أداء هذا الدور الحفاز بطريقة شاملة وفعالة هو دور محدود يتطلب الدعم. وفي حين استرعى الممثل اهتمام اللجنة إلى هذا الاحتياج، فإنه يعترف بأن القيود المستمرة على موارد منظومة الأمم المتحدة تتطلب حلولا خلاقة. وبهذا الهدف في الاعتبار، إلتمس الممثل وتلقى دعما خارجيا لعمل ولايته. وقد مكَّن الدعم المقدَّم من كل من الحكومات والمؤسسات من إجراء بحوث متعمقة على المركز القانوني للمشردين داخليا، وإجراء تحليل للترتيبات المؤسسية، بما فيها المنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية، ووضع استعراض عام عالمي للاحصاءات وللتوزيع الجغرافي للمشردين داخليا. إن الدراسة التي أجراها مشروع مؤسسة بروكينغز - فريق سياسة شؤون اللاجئين المعني بالتشريد الداخلي تحت توجيه الممثل قد استفادت من خبرة عدد كبير من الاكاديميين والمحامين والمتخصصين في شؤون اللاجئين وحقوق الإنسان، فضلا عن مؤسسات مثل الجمعية الأمريكية للقانون الدولي ومعهد لودفيغ بولتزمان لحقوق الإنسان، والفريق القانوني الدولي لحقوق الإنسان، والمجلس النرويجي للاجئين، ولجنة الولايات المتحدة لشؤون اللاجئين، وكلية واشنطن للقانون بالجامعة الأمريكية. وينبغي أن تكون الدراسة معدة للنشر في عام ١٩٩٧.

٣٨- ورغم أن الممثل سيواصل تعزيز هذه الترتيبات التعاونية مع الخبراء الخارجيين والمؤسسات المتخصصة، تتبقى حاجة إلى دعم معزز لولايته من داخل منظومة الأمم المتحدة. ولا بد من تذكُّر أن مشكلة التشريد ذات حجم كبير وبعد عالمي وتشمل نحو ٣٥ إلى ٤٠ بلدا. وهذا يتطلب رصدا دقيقاً للتطورات في هذه البلدان لكشف الأزمات الخطيرة التي تبرر إشراك المجتمع الدولي. وهذا يتطلب أيضا جمع وتجهيز المعلومات، والتخطيط للبعثات القطرية وخدمتها، وإجراء أنشطة المتابعة وتنسيق الجهود مع الفعاليات الحكومية الدولية وغير الحكومية، وقبل ذلك تعزيز الاستجابة الدولية. تلك هي الأنشطة التي تتطلب اهتماما نشطاً من مركز حقوق الإنسان الذي يخدم ولاية الممثل. وهناك في الوقت الحاضر نقص خطير في موارد المركز المطلوبة لمواجهة هذا التحدي. فلم يحدث إحلال للموظفين الذين يخدمون الولاية ممن تركوا المركز منذ الدورة السابقة للجنة. إن مستوى الدعم الحالي للممثل في المركز يتألف من خبيرين معاونين وفرتهما

حكومتا النرويج وألمانيا على التوالي وكثيرا ما يعهد اليهما بمسؤوليات أخرى داخل المركز إضافة إلى خدمة ولاية الممثل وينتهي عقداهما في غضون الأشهر المقبلة. ومع مراعاة أن منصب الممثل هو منصب تطوعي يتم الإضطلاع به على أساس العمل لبعض الوقت، سيكون من المفيد تماما الاستعانة بموظف أقدم لمساعدته في إدارة شؤون ولايته، والقيام بدور في اتخاذ القرارات المشتركة بين الوكالات، والعمل نيابة عن الممثل حين تحول التزاماته الأخرى دون حضوره اجتماعات تتطلب مستوى عال من التمثيل. كما يمكن للولاية أن تستفيد من منسق يُعهد إليه بمهمة تعزيز التعاون بشأن قضايا التشريد الداخلي مع الوكالات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية والتشجيع على زيادة مشاركتها في الميدان، ورصد وجمع المعلومات عن حالات التشريد الداخلي الخطيرة. وفي أقل القليل، تحتاج الولاية إلى خدمات إثنين من الموظفين الدائمين لحقوق الإنسان، والى دعم إداري كافٍ ومستوى متناسب من الخبرة بشؤون السكرتارية.

٣٩- ومنذ أعوام عديدة مضت، أرتأت اللجنة أن قضية المشردين داخليا لها من الاهتمام الدولي ما يكفي ليبرر إنشاء هذه الولاية. ومنذ ذلك الحين زاد حدة وحجم مشكلة التشريد الداخلي. وإذا كانت الأعوام الأخيرة تشكل أي مؤشر، فمن المرجح أن يستمر هذا الإتجاه مع الأسف. وفي الوقت نفسه، فإن تطورات ايجابية معينة في مرحلة ما بعد التشريد شهدها الممثل على الطبيعة في طاجيكستان وموزامبيق هي شاهد على امكانات التوصل إلى حلول. إن الوجود المستمر لمشكلة التشريد الداخلي مقترنا بالحاجة المتواصلة إلى البحث عن حلول يتطلبان تدعيم قدرة ولاية الممثل وآلية الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان بوجه عام من أجل تلبية هذه التحديات بطريقة شاملة وفعالة.

الحواشـــي

(١) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المعايير القانونية الدولية المنطبقة لحماية المشردين داخليا: دليل مرجعي لموظفي المفوضية، ١٩٩٦.

(٢) يرد وصف للمبادئ التوجيهية التشغيلية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للعمل مع المشردين داخليا في مذكرة المكاتب الداخلية رقم ٩٣/٣٣، ومذكرة المكاتب الميدانية رقم ٩٣/٣٣ الصادرتين عن مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٣. انظر الخبرة التشغيلية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع المشردين داخليا (جنيف، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أيلول/سبتمبر ١٩٩٤)، المرفق الأول.

(٣) جان فيليب لافويه، "اللاجئون والمشردون - القانون الإنساني الدولي ودور لجنة الصليب الأحمر الدولية"، International Review of the Red Cross, No. 305, March-April 1995 pp. 162-180.

(٤) انظر على سبيل المثال، روبيرتا كوهين وجاك كوينود، "تحسين الترتيبات المؤسسية للمشردين داخلياً"، مشروع مؤسسة بروكينغز - فريق سياسة شؤون اللاجئين المعني بالتشريد الداخلي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥.

الحواشي (تابع)

(٥) تتبلور الاقتراحات المحددة لوضع إطار من أجل توفير الحماية المستمرة لحقوق الإنسان في الموقع للمشردين واللاجئين في تقريري المفوض السامي لحقوق الإنسان إلى الجمعية العامة (A/50/36) والى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/1995/98).

(٦) حالة حقوق الإنسان في أراضي يوغوسلافيا السابقة، التقرير الدوري العاشر المقدم من السيد تاديوش ماوزفيتسكي المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/1995/57، الفقرة ١٢٢).

(٧) تقرير المفوض السامي لحقوق الإنسان عن العملية الميدانية لحقوق الإنسان في رواندا (A/50/743، المرفق).

(٨) قرار لجنة حقوق الإنسان ٨٨/١٩٩٥، الفقرة ٨.

(٩) تقرير المفوض السامي لحقوق الإنسان إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/1995/98).

(١٠) تقديم المساعدة إلى غواتيمالا في ميدان حقوق الإنسان: تقرير الخبيرة المستقلة السيدة مونيكا بينتو المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/1994/10، الفقرة ١٨٥).

(١١) قرار لجنة حقوق الإنسان ٦٩/١٩٩٤، الفقرة ١٨.

(١٢) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥ المؤرخ في ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٥.

(١٣) تشمل القضايا المثارة عملاً بالقرار (١) التنسيق؛ (٢) تعبئة الموارد؛ (٣) تنمية الموارد البشرية وأمن الموظفين؛ (٤) الإغاثة والإنعاش والتنمية؛ (٥) التقييم؛ (٦) بناء القدرات المحلية؛ (٧) المشردون داخليا. وقد تم تحديد هذه القضايا استنادا إلى القائمة الارشادية للقضايا الواردة في مرفق قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥ ومع الأخذ في الاعتبار، كما ينص القرار، الفرع السابع من مرفق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١.

(١٤) الاسم الكامل للاجتماع هو "المؤتمر الإقليمي للتصدي لمشاكل اللاجئين والمشردين، والأشكال الأخرى للتشريد القسري والعائدين في بلدان كومنولث الدول المستقلة والدول المجاورة ذات الصلة".

(١٥) انظر بصفة خاصة تقرير ممثل الأمين العام بشأن المشردين داخليا المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية والخمسين (E/CN.4/1996/52).

(١٦) تقرير المفوض السامي لحقوق الإنسان (E/CN.4/1995/98)، المرجع نفسه.

- - - - -