

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/53
11 February 1998
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة الرابعة 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 والنزوح الجماعي والمشردون

المشردون داخلياً

تقرير ممثل الأمين العام، السيد فرانسيس م. دينغ، المقدم عملاً
بقرار لجنة حقوق الإنسان ٣٩/١٩٩٧

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٢	٣ - ١	مقدمة
٢	٢٥ - ٤	أولاً - الإطار القانوني
٣	١٤ - ٩	ألف - حق الفرد في عدم ترحيله تعسفاً
٥	٢٥ - ١٥	باء - المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي ..
٧	٥٠ - ٢٦	ثانياً - الإطار المؤسسي
١٤	٦٤ - ٥١	ثالثاً - التركيز القطري
١٨	٧٢ - ٦٥	رابعاً - تعزيز طاقة الولاية
٢٠	٧٧ - ٧٣	خامساً - الاستنتاج

مقدمة

١- أحرز المجتمع الدولي، منذ قيام لجنة حقوق الإنسان بالنظر لأول مرة في موضوع التشرد الداخلي في عام ١٩٩٢ مما أدى إلى تعيين ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا في ذلك العام، تقدما ملحوظا في استجابته لهذه الأزمة العالمية. ومع ذلك، لا يزال التشرد الداخلي يشكل تحديا من أكبر التحديات التي تواجه المجتمع الدولي وأكثرها إلحاحا. ويرجع هذا جزئيا إلى حجم المشكلة، التي تؤثر حاليا على ما لا يقل عن ٢٥ مليون نسمة، وكذلك إلى احتياج المشردين داخليا بشدة إلى الحماية والمساعدة. وعلاوة على ذلك يثير عدم عبور المشردين داخليا للحدود ووجودهم في معظم الأحيان في حالات النزاع المسلح تحديات إضافية للجهود الدولية التي تبذل لتلبية هذه الاحتياجات. كذلك كثيرا ما يكون التشرد الداخلي، بوصفه علامة مؤكدة لمجتمع يعاني من أزمة خطيرة، نذيرا فحسب لمضاعفات دولية متشعبة أوسع نطاقا، لا تشمل فقط التدفقات الجماعية للاجئين إلى الخارج بل تشمل أيضا زعزعة الاستقرار السياسي والاجتماعي لبلدان، إن لم يكن مناطق، بأكملها. ولذلك، فإن معالجة مشكلة التشرد الداخلي حتمية للسلم والأمن على الصعيدين الإقليمي والدولي بقدر ما هي استجابة لاحتياجات الأفراد المتأثرين بالمساعدة الإنسانية وحماية حقوق الإنسان.

٢- وكخطوة أولى في سبيل مواجهة التحدي، قام الأمين العام في عام ١٩٩٢، بناء على طلب لجنة حقوق الإنسان، بتعيين ممثل له بشأن المشردين داخليا. وتطور دور الممثل، منذ تعيينه، إلى دور العامل الحفاز الذي يخدم زيادة التوعية بمحنة المشردين داخليا ويشجع على اتخاذ إجراءات فعالة لمواجهة هذه الحالة. وتبلورت ولاية الممثل، لدى تأديته لهذه الوظيفة، في ثلاثة مجالات رئيسية للعمل: (أ) وضع إطار قانوني مناسب لتلبية احتياجات الحماية والمساعدة المتعلقة بالمشردين داخليا؛ و(ب) تعزيز الترتيبات المؤسسية الفعالة لترجمة هذه الحقوق إلى وقائع؛ و(ج) تركيز الاهتمام على حالات محددة من التشرد الداخلي بهدف ضمان معالجة هذه الحالات بطريقة فعالة.

٣- ويقدم هذا التقرير بيانا بالعمل الذي أُنجز خلال السنوات العديدة الماضية في كل مجال من مجالات النشاط الثلاثة ويحدد التحديات الرئيسية المقبلة. وعموما، أحرز تقدم، خصوصا في مجالي النشاط الأولين بوضع أطر قانونية ومؤسسية منقحة لمواجهة المشاكل المتعلقة بالتشرد الداخلي. والتحدي الآن يتعلق أساسا بالتنفيذ، أي بالرصد وبترجمة التقدم القانوني والمؤسسي المحرز إلى إجراءات فعالة عمليا.

أولا - الإطار القانوني

٤- عندما تشارك منظمات حكومية دولية ومنظمات غير حكومية في توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا فإنها تستند في أنشطتها إلى مجموعة كبيرة من الأحكام في قانون حقوق الإنسان، والقانون الإنساني، وقانون اللاجئين عن طريق القياس. فلا يوجد صك محدد بشأن المشردين داخليا لكي تسترشد به. ولذلك فإن وجود إطار قانوني يفصل خصيصا لاحتياجات المشردين داخليا هو من المقومات الهامة لتحسين الجهود التي تبذل لتوفير الحماية والمساعدة لهم.

٥- وخلال السنوات الثلاث الماضية، بذلت جهود كبيرة لوضع إطار قانوني مناسب لحماية ومساعدة المشردين داخليا. وقام الممثل، بالتعاون مع فريق من الخبراء القانونيين الدوليين، بإعداد دراستين تحليلان المعايير القانونية القائمة المتعلقة بالتشريد الداخلي ووضع، بناء على هاتين الدراستين، مجموعة من المبادئ

التوجيهية لمعالجة احتياجات المرشدين داخليا بصورة شاملة. وأشارت التقارير السابقة المقدمة من الممثل إلى اللجنة بالتفصيل إلى الاستنتاجات التي توصل إليها من تجميع وتحليل القواعد القانونية المتعلقة بالمرشدين داخليا المقدمة إلى اللجنة في دورتها الثانية والخمسين (E/CN.4/1996/52/Add.2). وبينما يعتمد التقرير الحالي على هذه الاستنتاجات فإنه يركز خاصة على التطورات الجديدة في الإطار القانوني، بما في ذلك استعراض مدى الحماية من الترحيل القسري التي يوفرها القانون الدولي. وإعداد مبادئ توجيهية بشأن التشريد الداخلي.

٦- وتم تجميع وتحليل القواعد القانونية المتعلقة بالمرشدين داخليا لدراسة الأحكام ذات الصلة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني، وقانون اللاجئين عن طريق القياس، لتحديد ما إذا كانت هذه الأحكام تستوفي احتياجات الحماية والمساعدة اللازمة للمرشدين داخليا بطريقة مناسبة أو هل يلزم وضع معايير إضافية. واستنتج التجميع والتحليل أنه بينما يستوفي القانون القائم جوانب كثيرة تناسب بوجه خاص المرشدين داخليا، توجد مع ذلك ثغرات كبيرة ومناطق رمادية لا يوفر القانون نتيجة لها حماية كافية. ولذلك أوصى التجميع والتحليل بمعالجة تلك الثغرات والمناطق الرمادية لتوفير نظام أكثر فعالية للحماية والمساعدة.

٧- ورجت اللجنة من الأمين العام، في القرار ٥٢/١٩٩٦ المؤرخ في ١٩ نيسان/أبريل ١٩٩٦، إصدار التجميع ونشره على نطاق واسع. وكررت اللجنة هذا الطلب في القرار ٣٩/١٩٩٧ المؤرخ في ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٧ الذي طلبت فيه إلى الأمين العام أن يصدر التجميع بسرعة بجمع لغات العمل بالأمم المتحدة. ويقوم مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان حاليا بوضع اللمسات الأخيرة لإصدار التجميع باللغة الانكليزية.

٨- وطلبت اللجنة أيضا إلى الممثل، في القرارين ٥٢/١٩٩٦ و٣٩/١٩٩٧، أن يضع، على أساس التجميع، إطاراً قانونياً شاملاً لحماية ومساعدة المرشدين داخليا. ولتيسير وضع نظام شامل للحماية يتضمن الوقاية، أعد الممثل، مرة أخرى بالتعاون مع فريق من الخبراء القانونيين، دراسة مرافقة لبحث مدى الحماية من الترحيل التعسفي التي يوفرها القانون الدولي ونصه على حق الفرد في عدم ترحيله تعسفا (E/CN.4/1998/53/Add.1). وبناء على هاتين الدراستين، وضع الممثل مجموعة من المبادئ التوجيهية لمعالجة احتياجات المرشدين داخليا بصورة شاملة (E/CN.4/1998/53/Add.2).

ألف - حق الفرد في عدم ترحيله تعسفاً

٩- بحثت الدراسة المرافقة مدى الحماية من الترحيل التعسفي التي يوفرها القانون الدولي القائم ووجدت أنه بينما توجد معايير قانونية دولية كثيرة يمكنها، في حالة احترامها، أن تؤدي إلى تخفيض الترحيل التعسفي فإنه يمكن تعزيز الأساس القانوني لتوفير الحماية من التشرد بدرجة كبيرة بالنص على حق الفرد في عدم ترحيله تعسفاً.

١٠- وسيخدم النص على هذا الحق الغرض من وجود تعريف صريح لما هو ضمني فقط الآن في القانون الدولي. فكما وجدت الدراسة، يرد حظر صريح للترحيل التعسفي في القانون الإنساني وفي القانون المتعلق بالشعوب الأصلية. وبالعكس، لا يرد هذا الحظر في قانون حقوق الإنسان إلا بصورة ضمنية فقط في بعض الأحكام، لا سيما في الأحكام المتعلقة بحرية التنقل واختيار مكان الإقامة، وعدم التدخل تعسفاً في مسكن

الفرد، والحق في السكن. بيد أن هذه الحقوق لا تقدم تغطية كافية وشاملة لجميع حالات الترحيل التعسفي لعدم نصها بالتفصيل على الظروف التي يكون فيها الترحيل مباحا وكذلك على الحالات التي يخضع فيها الترحيل لقيود ويجوز الخروج عليها. ومع ذلك، فإنها تشير معا إلى قاعدة عامة مفادها أنه لا يجوز القيام بالترحيل القسري إلا بصفة استثنائية فقط وأنه في هذه الحالة أيضا لا يجوز تنفيذه بطريقة تمييزية أو توقيعه بطريقة تعسفية.

١١- ويكشف تحليل للقانون الدولي عن وجود حدود لجواز الترحيل القسري. فلا يجوز ممارسته إلا في الظروف المحددة المنصوص عليها في القانون، مع إيلاء الاعتبار الواجب لمبادئ الضرورة والتناسب، وعدم استمراره مدة تزيد على مقتضيات الحال. كذلك لا ينبغي أن يقع على أساس تمييزي. والتشريد الذي ينتج، أو يتوقع بطريقة معقولة أن ينتج، عن الإبادة الجماعية، و"التطهير الإثني"، والفصل العنصري، والأشكال المنتظمة الأخرى للتمييز أو التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة، محظور بصورة مطلقة وقد ينطوي على مسؤولية جنائية فردية بموجب القانون الدولي. وحيثما يكون الترحيل القسري للسكان مخالفا للقانون ونتيجة لسياسة الدولة، إيجاباً أو سلباً، تُثار مسألة مسؤولية الدولة.

١٢- ويتوقع من السلطات قبل قيامها بالترحيل أن تستكشف جميع البدائل الممكنة من أجل تجنب أو على الأقل التقليل إلى أدنى حد ممكن من الترحيل القسري. وفي حالات إعادة التوطين، ينبغي ضمان توفير سكن مناسب وأوضاع صحية مرضية وعدم الفصل بين أفراد الأسرة الواحدة. وينبغي تمكين الأشخاص الذين سيتم ترحيلهم من الحصول على معلومات كافية بشأن ترحيلهم، وإجراءات التعويض وإعادة التوطين، وسبل الانتصاف الفعالة، وعند الاقتضاء، التعويض عن الخسائر في الأرض أو غير ذلك من الممتلكات. وينبغي بذل جهود للحصول على الموافقة الحرة الواعية للأشخاص الذين سيتم ترحيلهم. وحيث لا توجد هذه الضمانات، سيكون الترحيل تعسفياً وبالتالي مخالفاً للقانون. ونتيجة لذلك، ينبغي أن يحدد نص على حق الفرد في عدم الترحيل تعسفياً الأساس والشروط التي يجوز فيها الترحيل والضمانات الإجرائية الدنيا التي ينبغي الامتثال لها، في حالة حدوث الترحيل.

١٣- وينبغي أن يستخدم وضع القواعد المتعلقة بمنع التشريد كتذكرة للمسؤولية التي لا تقع على عاتق السلطات الرقابية فحسب بل وعلى المجتمع الدولي أيضاً بعدم إيجاد الأوضاع التي تسبب التشريد. وبدأت المؤسسات المالية الدولية، مثلاً، في إيلاء المزيد من الاهتمام للتشريد الذي ينتج عن المشاريع الإنمائية وفي مراعاة ذلك عند اتخاذ القرار بشأن المشاريع التي تستحق الدعم. وتعتبر المبادئ التوجيهية للتشريد الداخلي الترحيل تعسفياً إذا كان ناتجاً عن مشاريع إنمائية واسعة النطاق لا تبررها مصالح عامة اضطرارية وغالبية. وفي الحالات التي يعتبر فيها الترحيل من الأمور التي لا يمكن تجنبها، وضع البنك الدولي وكذلك منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مبادئ توجيهية لتحديد المتطلبات، بما في ذلك مشاركة المجتمع، والشروط المتعلقة بإعادة التوطين ودفْع تعويض لضمان حدوث الترحيل بطريقة تتفق مع القانون الدولي^(١).

١٤- وينبغي أن يُستخدم النص على حق الفرد في عدم ترحيله تعسفياً في زيادة التوعية بضرورة توفير الحماية من الترحيل المخالف للقانون وأن يقدم كذلك أساساً للعمل على الوقاية منه.

باء - المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي

١٥- قدمت الدراسة المتعلقة بحق الفرد في عدم ترحيله تعسفاً ومعها تجميع وتحليل المعايير القانونية التي تنطبق على الأشخاص بعد ترحيلهم، الأساس اللازم لوضع مجموعة من المبادئ التوجيهية للتصدي للتشريد الداخلي في جميع مراحلها بصورة شاملة بما في ذلك منعه، وتوفير الحماية والمساعدة أثناء الترحيل، وتعزيز الحلول الدائمة.

١٦- وأكدت اللجنة في قرارها ٥٢/١٩٩٦ و٣٩/١٩٩٧ الحاجة إلى تحسين تنفيذ القانون الدولي القائم، وسلّمت أيضاً بإمكان تعزيز حماية المشردين داخلياً بتحديد وإعادة تأكيد وتدعيم حقوق محددة فيما يتعلق بحمايتهم.

١٧- ولتحقيق كلا الهدفين، شرع الممثل في وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي تعتبر المحاولة الأولى لتحديد معنى وطبيعة الحماية الواجبة للمشردين داخلياً. وتقوم الوثيقة التي نتجت عن ذلك (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق) بتوحيد القواعد ذات الصلة العديدة، المشتتة والمتناثرة الآن بما يحول دون فعاليتها، لضمان حماية ومساعدة مناسبة للمشردين داخلياً. وتوضح هذه الوثيقة في نفس الوقت ما تم تحديده من مناطق رمادية وثغرات في القانون.

١٨- وصيغت المبادئ بالتعاون الوثيق مع فريق من الخبراء في القانون الدولي وبالتشاور مع ممثلين لوكالات تابعة للأمم المتحدة ومنظمات إقليمية ومنظمات غير حكومية عن طريق سلسلة من الاجتماعات ابتداءً من حزيران/يونيه ١٩٩٦. وسيضم الاجتماع الختامي الذي تستضيفه حكومة النمسا في كانون الثاني/يناير ١٩٩٨ خبراء قانونيين من مناطق جغرافية مختلفة وكذلك ممثلين لوكالات تابعة للأمم المتحدة ومنظمات إقليمية ومنظمات غير حكومية لمناقشة المبادئ التوجيهية وقابليتها للتطبيق قبل عرضها على اللجنة.

١٩- وتحتوي مقدمة المبادئ التوجيهية على تعريف منقح للمشردين داخلياً صيغ بعد مراجعة التعريف المعمول به المطبق في عام ١٩٩٢^(٣). وحذفت من التعريف بعد إعادة صياغته المعايير الوقتية والكمية (مثل "بأعداد كبيرة على نحو مفاجئ وغير متوقع"). ويواصل التعريف الإشارة إلى أسباب معينة للتشريد الداخلي ولكنه يفعل ذلك بطريقة يُستفاد منها أن القائمة التي جرى تجميعها ليست حصرية. وطبقاً للتعريف المنقح، يقصد بالمشردين داخلياً "الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين حُمِلوا أو أُجبروا على الفرار أو على مغادرة ديارهم أو أماكن إقامتهم العادية، خاصة نتيجة، أو تجنباً لآثار نزاع مسلح، أو حالات من العنف الشامل، أو انتهاكات حقوق الإنسان، أو كوارث طبيعية أو من صنع الإنسان، ولم يعبروا حدود دولة معترف بها دولياً". وهذه الصياغة هي أوسع الصياغات المستخدمة نطاقاً وأكثرها مرونة على المستويين الدولي والإقليمي. وفي نفس الوقت، يمثل التعريف المعدّل محاولة للموازنة بين تعريف ضيق للغاية قد يستبعد بعض الأشخاص وتعريف واسع للغاية قد يتبيّن أنه لا يقبل التطبيق عملياً.

٢٠- وتحتوي المبادئ التوجيهية على تعريف واضح ومفصّل لحق الفرد في الحماية من الترحيل التعسفي من مسكنه أو من مكان إقامته العادية. وتحتوي أيضاً على سرد للضمانات التي ينبغي أن تستوفيهما السلطات التي تقوم بالترحيل بعد التأكد من عدم وجود مسارات بديلة للعمل. وتنص المبادئ التوجيهية صراحة على عدم تنفيذ الترحيل بطريقة تنتهك حقوق الأشخاص المتأثرين في الحياة أو الكرامة أو الحرية أو الأمن.

وأخيراً، تؤكد المبادئ التوجيهية أن على الدول التزاماً خاصاً بتوفير الحماية من الترحيل للشعوب الأصلية، والأقليات، والمزارعين، والرعاة، وغيرهم من المجموعات التي تعتمد خاصة على أراضيها وترتبط بها.

٢١- وتسعى المبادئ التوجيهية أيضاً إلى معالجة الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال المشردين داخلياً وخاصة للفئات الضعيفة منهم مثل الأمهات الحوامل، وأمهات صغار الأطفال، والنساء ربات الأسر، والقصر دون مرافق. وتشير المبادئ المتعلقة بالوثائق والصحة والتعليم إلى الاحتياجات المحددة للنساء والأطفال بينما يدعو المبدأ المتعلق بالمساعدة الإنسانية إلى بذل جهود خاصة لضمان المشاركة الكاملة للمرأة في تخطيط وتوزيع لوازم الإغاثة. وفيما يتعلق بالسلامة الجسدية للنساء والأطفال، تنص المبادئ التوجيهية صراحة على الحماية من الاغتصاب؛ والعنف المرتبط بنوع الجنس؛ والاكراه على البغاء؛ والأشكال المعاصرة للرق، مثل البيع الذي يتخذ شكل الزواج، والاستغلال الجنسي، وعمل السخرة للأطفال؛ والتجنيد اجباري للأطفال. وتنص المبادئ التوجيهية أيضاً على أن حق المشردين داخلياً في احترام حياتهم الأسرية يشمل السماح لأفراد الأسرة بالبقاء معاً أثناء الترحيل وضرورة جمع شمل الأسرة في حالة تفرقتها نتيجة للترحيل بأسرع ما يمكن، لا سيما عندما يوجد بها أطفال.

٢٢- وينبغي للمبادئ، بالإضافة إلى سندها القانوني، أن تساهم مع الزمن في إيجاد المناخ المعنوي والسياسي اللازم لتحسين حماية المشردين داخلياً. والمقصود منها هو أن تسري على كل من الحكومات والفعاليات غير الحكومية. وسيشجع قبول المبادئ ونشرها على نطاق واسع على استخدامها من جانب الفعاليات ذات الصلة على جميع المستويات.

٢٣- وتوفر المبادئ التوجيهية مرجعاً لرصد وقياس معاملة المشردين داخلياً. ويستخدم فعلاً تجميع وتحليل القواعد القانونية المتعلقة بالمشردين داخلياً كنقطة مرجعية مفيدة لرصد حالات التشريد، وتقييم احتياجات المشردين، ومدى تلبية هذه الاحتياجات. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين استخدمت التجميع كأساس لوضع دليل مرجعي لموظفيها في الميدان بشأن المعايير القانونية الدولية المتصلة بحماية المشردين داخلياً^(٣).

٢٤- وينبغي أن تؤدي المبادئ التوجيهية إلى زيادة تيسير هذه الأنشطة كما ينبغي أن تكون مفيدة للحكومات وغيرها من السلطات المختصة، والوكالات الدولية، والمنظمات الإقليمية، والمنظمات غير الحكومية في تعزيز وحماية حقوق المشردين داخلياً. وينبغي أن تؤدي المبادئ التوجيهية إلى زيادة التوعية باحتياجات حماية المشردين داخلياً وأن تستخدم كنقاط مرجعية مفيدة لصياغة التشريعات الوطنية ذات الصلة بالمشردين داخلياً. وفيما يتعلق بكل الفعاليات المعنية بالمشردين داخلياً، ينبغي أن تكون المبادئ التوجيهية مرشداً عملياً للمشاركة في الأنشطة التي تخصها.

٢٥- ولما كان نشر المبادئ التوجيهية على نطاق واسع فيما بين الحكومات، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية، وبين المشردين داخلياً أنفسهم سيساعد على مواجهة احتياجات المشردين داخلياً، فإن الممثل يأمل في أن تدعو اللجنة إلى إصدارها وتعميمها بنفس الأسلوب الذي شجعت به إصدار ونشر التجميع والتحليل.

ثانيا - الاطار المؤسسي

٢٦- وكما هو الحال بالنسبة للاطار المعيارى للمشردين داخليا، فقد كشف تحليل للترتيبات المؤسسية القائمة بدوره عن وجود ثغرات خطيرة. ومن أبرز هذه الثغرات عدم وجود منظمة دولية واحدة يناط بها ولاية تحمل مسؤولية المشردين داخليا. ولئن كان إسناد مسؤولية كهذه إلى منظمة جديدة أو إلى منظمة قائمة مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قد بدا الحل المنطقي، فإنه لا يبدو حلا قابلا للتطبيق في الوقت الحاضر. وإنما يبقى التنسيق المشترك بين الوكالات هو الخيار المفضل. والواقع أنه، بقدر ما تتعدى مشكلة التشرد الداخلي قدرات أية منظمة بعينها وتمتد لتشمل نظم حقوق الإنسان والمساعدة الإنسانية والتنمية، يكون استمرار الأخذ بالنهج التعاوني هو بالتأكيد الاطار المؤسسي الأكثر واقعية الواجب الانطلاق منه. على أن النهج التعاوني كان، في الوقت ذاته، نهجا مخصصا ونهجا قيده مشاكل التنسيق وإهمال الحماية. ويبقى توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا، كما أكد الأمين العام في برنامجه للإصلاح المؤرخ في تموز/يوليه ١٩٩٧، واحدا من القضايا الإنسانية التي تسقط بين ثغرات الولايات المسندة حاليا إلى مختلف الوكالات. ورغم زيادة اهتمام منظمات كثيرة حكومية دولية وغير حكومية بالمشردين داخليا، فقد كانت استجابتها غير متسقة وغير كافية بفعل الثغرات التي لا تزال تعترى الإطار المؤسسي.

٢٧- وقد أسند برنامج الإصلاح الذي وضعه الأمين العام إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ مسؤولية تأمين حماية المشردين داخليا ومساعدتهم بفعالية. ويلتزم الممثل بأن يتعاون في العمل تعاوننا وثيقا مع منسق الإغاثة في حالات الطوارئ للاستجابة لحالات التشرد الداخلي على نحو أسرع وأكثر تكاملا. وتحقيقا لهذه الغاية، بدأت تجري مشاورات بناءة بين الممثل ومنسق الإغاثة الجديد لحالات الطوارئ وهي تبشر بالخير لنوع التعاون المطلوب. ومن شأن صب هذا التعاون في قالب رسمي من خلال رسالة تفاهم تعين أدوار كل منهما وتحدد مجالات العمل المشترك أن يتيح بيانا مفيدا بالأغراض والنقاط المرجعية. وينبغي إستيفاء رسالة التفاهم التي تبودلت في عام ١٩٩٦ بين الممثل ومنسق الإغاثة السابق لحالات الطوارئ، والتي نصت على وضع إستراتيجيات مشتركة تكفل تلبية احتياجات مساعدة وحماية المشردين داخليا، على ضوء الاستعراض الذي جرى مؤخرا لمنظومة الأمم المتحدة وبرنامج الإصلاح الذي قدمه الأمين العام.

٢٨- وكجزء من استعراض قدرة منظومة الأمم المتحدة على تقديم المساعدة الإنسانية، الذي نفذ وفقا لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥ المؤرخ في ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٥، أوصت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في أيار/مايو ١٩٩٧ بأن يشمل دور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ فيما يتعلق بالمشردين داخليا الدعوة إلى تقديم: المساعدة والحماية؛ وتعبئة الموارد وتعيين الثغرات في الاستجابة الدولية؛ وتوزيع المسؤوليات فيما بين الوكالات، بما في ذلك إدارة المخيمات؛ وإدارة المعلومات؛ ودعم العمليات الميدانية، بما في ذلك دعم التفاوض على سبل الوصول لتلبية الأغراض الإنسانية.

٢٩- وفي مجال إدارة المعلومات، وافق الفريق العامل التابع للجنة المشتركة بين الوكالات، الذي حل مؤخرا محل الفرقة العاملة المعنية بالمشردين داخليا، بوصفه المحفل المشترك المعني بالمشردين داخليا، على أن يتولى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ الإشراف على إنشاء قاعدة بيانات للمعلومات العالمية المتعلقة بالمشردين داخليا، بالتشاور مع المؤسسات الخارجية. وطالما دعا الممثل إلى وضع نظام معلومات كهذا نظرا إلى عدم وجود مكتب داخل منظومة الأمم المتحدة لجمع المعلومات المتعلقة بالتشرد الداخلي واستلامها وتحليلها بانتظام. ورغم أن إدارة قاعدة البيانات ستتم، على الأقل في مرحلتها النموذجية، (المقدر

لها الأشهر الستة الأولى من عام ١٩٩٨)، من جانب مؤسسة خارجة عن منظومة الأمم المتحدة، هي المجلس النرويجي للاجئين، فإن دعم وكالات الأمم المتحدة لقاعدة البيانات جوهرى لسير عملها بفعالية. وإلى جانب الدعم المالي، الذي عرضه بالفعل عدة وكالات، فإن التعاون مطلوب أيضا من حيث تقاسم المعلومات. ويجب أن تكون قاعدة البيانات المستودع المركزي للمعلومات المتعلقة بالتشرد الداخلي التي ترد من المقر ومن الميدان على حد سواء. وبوجه خاص، يجب أن يكون من مسؤولية المنسقين المقيمين في البلدان تقديم تقارير بانتظام إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عن حالات التشرد الداخلي، وهو إجراء دعا إليه الممثل مرارا وأيدته مؤخرا اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

٣٠- واقترح الممثل أيضا أن تتضمن مجموعة المعلومات الواردة في قاعدة البيانات: أسباب الحالات القائمة ومظاهرها بها؛ ودرجة حصول المشردين على الخدمات الأساسية؛ والشواغل المتعلقة بحمايتهم؛ وقدرة الحكومات على تلبية احتياجاتهم من الحماية والمساعدة واستعداداتها؛ وإستجابة المجتمع الدولي لمحتهم (انظر E/CN.4/1995/50، الفقرتين ٩٨-٩٩). وعلاوة على ذلك، يجب أن تغطي المعلومات الشواغل التي تتعلق تحديدا بالجنس، بما في ذلك عدد واحتياجات الأسر التي تعولها النساء، والنساء العازبات بلا رفيق والفتيات في سن الدراسة. وعلى أساس المعلومات التي يتم جمعها لقاعدة البيانات، ستكون التقارير الدورية التي تصدر عن حالات التشرد وسيلة قيمة تضمن عدم إهمال أو نسيان حالات محددة من التشرد الداخلي تستدعي انتباه المجتمع الدولي.

٣١- ورغم الأساس المنطقي الذي يقوم عليه النهج التعاوني المشترك بين الوكالات والمبادرات الحديثة لصقله، لا تزال الحاجة قائمة لضمان ألا تستمر احتياجات المشردين داخليا من الحماية والمساعدة في السقوط عبر الثغرات في الولايات المؤسسية القائمة. وقد قررت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في اجتماعها في أيلول/سبتمبر ١٩٩٧، واضحة هذا الغرض نصب عينيها، أن تعزز مشاركة الممثل في اجتماعاتها واجتماعات هيئاتها الفرعية بتوجيه دعوة دائمة له. وبموجب الترتيب السابق، لم يكن يمكن دعوة الممثل لحضور اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلا على أساس مخصص كلما وردت في جدول الأعمال قضايا يسلم بأن لها صلة بولايتته. ونتيجة للتسليم بالحقيقة المؤسفة وهي أن التشرد الداخلي يكاد يمثل حتما عنصرا في أية حالة طوارئ إنسانية تحاط بها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات علما، فقد اعترف فيما بعد بأنها تستدعي مشاركة الممثل باستمرار في هذا المحفل.

٣٢- ومن شأن مشاركة الممثل في اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات واجتماعات هيئاتها الفرعية أن تشجع على وضع نهج أكثر شمولاً للتصدي لحالات التشرد الداخلي باسترعاء الانتباه إلى شواغل الحماية فضلا عن المساعدة. وكانت الاجتماعات المشتركة بين الوكالات تركز تقليديا على تنسيق المساعدة، غير أن الحماية والمساعدة مكونان مطلوبان معاً في الاستجابة الدولية للتشرد الداخلي. ويؤكد برنامج الإصلاح الذي قدمه الأمين العام ذلك بوضوح. ومن شأن الدعوة الدائمة التي ستوجهها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تساعد أيضا على إيلاء مزيد من الاهتمام لشواغل الحماية في المشاورات التي تجري بين الوكالات. وعلى جميع الوكالات، في الوقت ذاته، دور ينبغي لها القيام به لتأمين الحماية للمشردين داخليا.

٣٣- وسيطلب ضمان أن تسفر المشاورات المشتركة بين الوكالات عن استجابة أشمل وأكثر تنسيقا للتشرد الداخلي قيادة قوية من جانب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بوصفه رئيس اللجنة الدائمة

المشتركة بين الوكالات. وسيتعين على اللجنة الدائمة ككل أن تقوم، في هذه الأثناء، بدور أكبر من جوانب عديدة: تقييم درجة تلبية النظام المشترك بين الوكالات لاحتياجات المشردين داخليا في حالات محددة بصورة منتظمة؛ ودعوة الوكالات المختلفة إلى القيام بأدوار داعمة قوية لتلبية احتياجات المشردين داخليا؛ والضغط لاتخاذ إجراءات سياسية لحل الأزمات التي تخلق حالات الطوارئ الإنسانية وما يلازمها من تشرد؛ والتركيز على الحالات التي لا تتلقى عناية كافية. ويلتزم الممثل بأن يتعاون في العمل تعاونا وثيقا مع العملية المشتركة بين الوكالات لتحظى احتياجات المشردين داخليا بعناية كافية عند وضع ترتيبات تنسيق المساعدات الإنسانية للمواقع الميدانية.

٣٤- وعلى المستوى الميداني، يتولى المنسق المقيم/الإنساني عادة مهمة تنسيق الاستجابة الإنسانية الدولية. وهناك أيضا إمكانية أن يتم، وفقا للظروف الخاصة، تعيين وكالة رائدة للقيام بهذا الدور، كما اعترف بذلك في برنامج الأمين العام للإصلاح. وبصرف النظر عن ترتيبات التنسيق التي تختار من بين هذين النوعين، فإن الهدف هو ضمان حصول المشردين داخليا على قدر كاف من الحماية والمساعدة وإعادة الإدماج والمعونة الإنمائية. لذلك يجب أن تشمل المسؤولية الميدانية: تلبية الاحتياجات الإنسانية للمشردين داخليا قبل حالة الطوارئ وأثنائها وبعدها؛ وأن تكون بمثابة المدافع عن احتياجاتهم من المساعدة والحماية؛ والتوصية بتقسيم المسؤوليات فيما بين الوكالات لتلبية هذه الاحتياجات.

٣٥- وفي هذا الشأن الأخير، ضاعفت عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة اهتمامها بالمشردين داخليا على مدى السنوات الماضية. وعلاوة على ذلك، وسيرا في اتجاه يحظى بالترحيب، أخذت تحدد بوضوح مجالات مسؤولية كل منها عن المشردين داخليا عن طريق تبادل مذكرات التفاهم. على أن مذكرات التفاهم المختلفة هذه لا تسفر حتى وهي مجتمعة عن تحقيق الاستجابة الشاملة المطلوبة.

٣٦- وسواء كان هناك منسق مقيم/إنساني أو وكالة رائدة شاملة في حالة طوارئ، يمكن تعزيز زيادة الاهتمام باحتياجات المشردين داخليا عن طريق تعيين مركز تنسيق في كل أزمة يتولى المسؤولية التنفيذية الأساسية عن المشردين داخليا. وقد اتضحت مزايا هذا الترتيب المؤسسي في دراسة أجراها الممثل للاستجابة الدولية لعدة حالات قطرية^(٤). ففي يوغوسلافيا السابقة وطاجيكستان، أسفر إسناد المسؤولية الرئيسية عن المشردين داخليا إلى وكالة واحدة هي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في كلتا الحالتين عن تحقيق نتائج جيدة تمثلت في إيلاء العناية لاحتياجاتهم الخاصة. أما في بوروندي ورواندا وليبيريا حيث لم يحدد موضع المسؤولية عن المشردين داخليا، فقد لبيت احتياجاتهم من الحماية والمساعدة بقدر أقل. وفيما يتعلق بليبيريا، تجدر الإشارة إلى أن الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات قد اعترف في اجتماعه المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧ بمفائدة تعيين مركز تنسيق أو وكالة رائدة في الميدان للمشردين داخليا. ويبدو من الملائم بالفعل القيام في كل حالة طوارئ معقدة بتعيين كيان تنفيذي يتولى المسؤولية الرئيسية عن المشردين داخليا. وحيثما كانت احتياجات الحماية هي البارزة، يمكن لهيئات مثل المفوضية أو اللجنة الدولية للصليب الأحمر تولي هذا الدور متى اندرج ضمن ولايتها^(٥). وقد فعلت المفوضية ذلك، كما ورد ذكره أعلاه، في يوغوسلافيا السابقة وفي طاجيكستان؛ وقامت اللجنة الدولية للصليب الأحمر في الوقت ذاته بدور الوكالة "المرجعية" في أفغانستان بالنسبة للقضايا التي تتعلق بالمشردين داخليا^(٦). ومتى تعرض الأطفال لمخاطر خاصة، يتوقع قيام منظمة الأمم المتحدة للطفولة بالدور الرئيسي. وفي الحالات التي تكون فيها الاحتياجات من المواد أو الاحتياجات الإنمائية هي الشاغل الرئيسي، يمكن إسناد المسؤولية التنفيذية الرئيسية عن المشردين داخليا إلى منظمات مثل برنامج الأغذية العالمي، أو إلى برنامج

الأمم المتحدة الإنمائي، أو إلى المنظمة الدولية للهجرة. وبصرف النظر عن الظروف أو المنظمة التي يقع عليها الاختيار، من المهم تأكيد أن هذا التعيين يسند لها مسؤولية تنفيذية رئيسية عن المشردين داخليا لا مسؤولية حصرية. فهناك وكالات أخرى مختصة داخل النظم الإنسانية ونظم حقوق الإنسان والنظم الإنمائية يتوقع منها الاستمرار في الاضطلاع بأنشطة تلبي احتياجات المشردين داخليا والقيام بذلك بشكل تعاوني.

٣٧- كما يجب أن تكون الاستجابة التعاونية للتشرد الداخلي شاملة من حيث الاحتياجات التي تليها. وكما سبقت الإشارة، فإنه في حين أن الترتيبات المؤسسية لتوفير المساعدة للمشردين داخليا قد تطورت تطورا معقولا، فإن عدم الاهتمام الكافي باحتياجات الحماية يعني أن الاستجابة الإنسانية تظل عموما ناقصة. ولدى المفوضية واللجنة الدولية للصليب الأحمر خبرة واسعة في توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا ولكنهما، لأسباب تتعلق بالولاية، ليستا موجودتين في جميع حالات التشرد الداخلي، وحتى في الحالات التي تشارك فيها، يمكن أن تتعدى احتياجات الحماية بضخامتها قدراتهما وحدهما. ومن المهم إذا أن تسهم وكالات تنفيذية أخرى في جهود التصدي لشواغل حماية المشردين داخليا. وتحقيقا لذلك، تعاون الممثل تعاوننا وثيقا في العمل مع عدد من الوكالات الإنسانية على مستوى المقر والميدان على السواء لتشجيعها على زيادة الاهتمام في العمليات التي تضطلع بها باحتياجات حماية المشردين داخليا. من ذلك مثلا أن اهتمام منظمة الأمم المتحدة للطفولة أصبح ينصب بدرجة أكبر، نتيجة للاعتراف بدورها في الحماية لتعزيز احترام إتفاقية حقوق الطفل، على احتياجات حماية الأطفال المشردين داخليا، وهي الآن بصدد وضع اللمسات الأخيرة على كتيب عن حالات الطوارئ يورد إستراتيجيات ميدانية محددة لتحقيق هذا الغرض. وبوجه أعم، تجدر الإشارة إلى أن الأمين العام قد سلط الضوء في برنامجه للإصلاح على أهمية إدماج حماية حقوق الإنسان في جميع جوانب عمليات الأمم المتحدة. ويتزايد اعتراف الوكالات الإنسانية والإنمائية بأن القيام بذلك أمر أساسي لفعالية برامجها.

٣٨- وفي نفس الوقت الذي تقوم فيه الوكالات التنفيذية بتوسيع أدوارها في مجال الحماية، لا بد أيضا لنظام حقوق الإنسان أن ينمي من جانبه قدرات تنفيذية أكبر. فانتهاكات حقوق الإنسان ليست هي السبب الأساسي للتشرد فحسب وإنما تظل تهدد المشردين أيضا بعد فرارهم وتعود غالبا عودتهم. فالتصدي للشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان هو في قلب الاستجابة الشاملة للتشرد الداخلي. ومن ثم، فإن على نظام حقوق الإنسان دورا هاما ينبغي له القيام به لتوفير الحماية في جميع مراحل التشرد الثلاث: مرحلة الوقاية منها؛ وفي أثناء التشرد، بما في ذلك في حالات المخيمات؛ وفي حلها من خلال العودة أو إعادة الاستيطان.

٣٩- وأعربت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، اعتمادا على تعهد سليفتها بالإسهام في جهود منح الحماية للمشردين داخليا على أرض الواقع، عن عزمها على تعزيز القدرة التشغيلية لمكتبها في حالات التشرد^(٧). وبوجه خاص، طلبت مساعدة المفوضية في الإشارة إلى حالات التشرد التي يمكن أن تستفيد من توفير وجود لحقوق الإنسان، واقتراح وسائل يمكن أن تكمل بها هذه العمليات عمليات المفوضية، وتوفير الدعم اللوجستي لأنشطة مكتبها في الميدان. وأبرزت المفوضة السامية أيضا قدرة الوجود الميداني لحقوق الإنسان على سد الثغرة القائمة في مجال الحماية في المرحلة اللاحقة للنزاع عندما تحد ولاية المفوضية مشاركتها وخاصة في دعم العودة وإعادة الإدماج. وقد تلقى مثلا موظفو الأمم المتحدة الميدانيون في مجال حقوق الإنسان ممن أوفدوا إلى رواندا ولاية شملت المساعدة في تيسير عودة المشردين داخليا واللاجئين. وبالمثل، فإن لدى بعثة رصد حقوق الإنسان في أبخازيا بجورجيا ولاية محددة لتيسير تهيئة ظروف عودة المشردين من هذه المنطقة المقدر عددهم بـ ٢٧٥ ٠٠٠ شخص. وفي حالات

أخرى، تمت مفاتحة المكاتب الميدانية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك المفاتحة من جانب الحكومات، لرصد عودة المشردين داخليا. وستتوقف إستجابة مكتب المفوضة السامية لحقوق الإنسان لهذه الطلبات على إستيفاء معايير معينة حددتها المبادئ التوجيهية المشار إليها أعلاه بشأن التشرد الداخلي. ووفقا لهذه المبادئ، يجب أن تتم حالات العودة في ظل ظروف السلامة والكرامة. وما لم تستوف هذه الشروط، لن يكون باستطاعة الموظفين الميدانيين المعنيين بحقوق الإنسان المشاركة فيها. وقد أثبتت التجارب الحديثة أنه يمكن للموظفين المعنيين بحقوق الإنسان القيام أيضا بدور مهم في مجال الحماية داخل المخيمات والمستوطنات والمناطق الآمنة التي يتجمع فيها المشردون داخليا. وقد دعت اللجنة في القرار ٥٢/١٩٩٦ المفوضة السامية إلى القيام، بالتعاون مع الحكومات والمنظمات الدولية والممثل، بتعزيز حقوق الإنسان للمشردين داخليا من خلال الخدمات الاستشارية وبرنامج التعاون التقني. وقد آن الأوان لأن تلجأ المفوضة السامية إلى خدمات الموظفين الميدانيين المعنيين بحقوق الإنسان وإلى الخدمات الاستشارية وبرنامج التعاون التقني بوتيرة أكبر لتغطية عدد أكبر من حالات التشرد الداخلي. وهذا يتطلب بدوره تعزيز قدرة آلية الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان ليتسنى لها القيام بدور أكثر نشاطاً عند التصدي لشواغل حماية المشردين داخليا على المستوى الميداني.

٤٠- ولا تقتصر الحاجة إلى تعزيز القدرات لحماية المشردين داخليا على الموارد وحدها، وإنما تشمل أيضاً الخبرة. فتدريب الموظفين الميدانيين التابعين للمفوضة السامية لحقوق الإنسان وموظفي جميع الجهات التنفيذية ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك الوكالات الإنمائية، والوكالات الإنمائية، والشرطة المدنية وقوات حفظ السلم، على حقوق المشردين داخليا، أمر جوهري. وبناء على توصية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وبالتشاور مع الممثل، شرعت مبادرة التدريب على حالات الطوارئ المعقدة في وضع وحدة تدريب تعنى بالمشردين داخليا. ومن شأن المبادئ التوجيهية أن توفر أساساً مهماً لوحدة التدريب هذه باعتبار أنها توضح القواعد القانونية المتعلقة بتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا. ويلزم مع ذلك أن تشمل وحدة التدريب تدابير واستراتيجيات عملية لتلبية احتياجات المشردين. وقد وردت في الدراسة المشار إليها أعلاه والتي قام بها الممثل، وعنوانها *Masses in Flight*^(٦) عدة استراتيجيات كهذه. وستظهر استراتيجيات أخرى نتيجة لمبادرة منفصلة يجري اتخاذها، في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، من جانب منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ والممثل لوضع "مبادئ توجيهية لممارسات أفضل" ميدانياً لتلبية احتياجات المشردين داخليا. ومن شأن استخدام هذه المبادئ التوجيهية ووحدة التدريب من جانب الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية على المستويات الدولية والاقليمية والوطنية والمحلية أن يعزز زيادة القدرة على التنبؤ باحتياجات المشردين داخليا من الحماية والمساعدة وتلبيتها على نحو أشمل.

٤١- ومثلما يجب أن تكون حماية حقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ من برامج المساعدة، كذلك يجب تعزيز الروابط بين وكالات الإغاثة والوكالات الإنمائية في حالات التشرد الداخلي. وبدلاً من تعاقب "التسلسل من الإغاثة إلى التنمية" هناك حاجة إلى "التوازي"، وبمقتضاه يتم إشراك المنظمات الإنمائية مبكراً في الاستجابة الإنسانية. فمن شأن إدماج منظور إنمائي في تصميم عمليات الإغاثة أن يسمح بتخطيط برامج إعادة التعمير أثناء مرحلة الطوارئ التي يحدث فيها التشرد، ويعزز وضع حلول أخرى أطول أجلاً^(٧). واعترافاً بالحاجة إلى اتباع نهج كهذا، تقوم لجنة التنسيق الإدارية التابعة للأمم المتحدة في الوقت الحاضر بإعداد إطار مفاهيمي لتحقيق التكامل بين الإغاثة والتنمية بفعالية أكبر. ويمثل الصندوق الجديد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإعادة التأهيل في حالات الطوارئ البالغ ٥٠ مليون دولار خطوة بناءة في نفس الاتجاه.

والمبشر أكثر بالخير قرار البنك الدولي بأن تكون إعادة إدماج المشردين داخلياً مكوناً من مكونات مجال نشاطه الجديد في عمليات إعادة التعمير اللاحقة للنزاعات، ونظره حالياً في إنشاء صندوق استئماني عالمي لإعادة التعمير لتحقيق هذا الغرض^(١٠).

٤٢- وتقضي ضخامة وتعقد مشكلة التشرّد الداخلي بأن يتجاوز الإطار التعاوني الذي تتم من خلاله معالجة المشكلة منظومة الأمم المتحدة ليشمل المنظمات الاقليمية وغير الحكومية. وقامت كلتا هاتين المجموعتين من الجهات الفاعلة، سيراً في اتجاه مماثل لذلك الظاهر بين وكالات الأمم المتحدة، بتوسيع أدوارها بشأن المشردين داخلياً على مدى الأعوام القليلة الماضية.

٤٣- وكجزء من الاتجاه الأوسع الذي يتوقع منه أن تقوم المنظمات الاقليمية بدور أكبر في التصدي لحالات الطوارئ داخل المناطق الجغرافية لكل منها، هناك اعتراف متزايد بضرورة أن تتحمل هذه المنظمات أيضاً مزيداً من المسؤولية بصدد التشرّد الداخلي. ومما يؤكد الحاجة إلى نهج اقليمي حالات التشرّد الداخلي الخطيرة الموجودة في جميع مناطق العالم والخصائص الاقليمية التي تتجلى بها المشكلة. هذا علاوة على أنه بقدر ما تستطيع المنظمات الاقليمية أن تكون على علم قبل المجتمع الدولي بالحالات المهددة أو الفعلية للتشرّد الداخلي وبالمشاكل التي يمكن أن تثيرها هذه الحالات للاستقرار والأمن الاقليميين، بقدر ما تكون في وضع يمكنها من فهم هذه الحالات فهماً أفضل والاستجابة لها بسرعة أكبر.

٤٤- وألقي الضوء على المبادرات الاقليمية ذات الصلة بالمشردين داخلياً التي اتخذت في الأمريكتين وفي أفريقيا وأوروبا في التقارير السابقة للممثل، بما في ذلك التقرير الذي قدم إلى الدورة الأخيرة للجنة (E/CN.4/1997/43، الفقرة ٢٦)، وتقدم الدراسة المشار إليها أعلاه التي أجراها الممثل وعنوانها Masses in Flight بحثاً أكثر تفصيلاً لدور المنظمات الاقليمية، بما في ذلك المنظمات القائمة في آسيا والشرق الأوسط، ودور المنظمات دون الاقليمية بصدد المشردين داخلياً^(١١). ويتضح من الدراسة أن الآليات المؤسسية المخصصة للتشرّد الداخلي أكثر ما تكون تطوراً في الأمريكتين، خاصة بتعيين لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الدول الأمريكية مقررراً يعنى بالمشردين داخلياً، في أعقاب مشاورات أجريت مع ممثل الأمين العام. وعلاوة على ذلك، أنشئت استشارة دائمة بشأن التشرّد الداخلي في الأمريكتين من جانب المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية للاضطلاع ببعثات إلى بلدان مختلفة سعياً لزيادة حماية ومساعدة السكان المشردين. وعلى المستوى التنفيذي، فإن أوروبا وحدها هي التي أوفد فيها، في هذه الأثناء، موظفون ميدانيون، خاصة من جانب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والجماعة الأوروبية، لتهدئة التوترات التي عادة ما تسبب في التشرّد ولحماية المشردين داخلياً.

٤٥- ورغم هذه المبادرات المهمة بوجه عام، لا تزال القدرات الاقليمية على الاستجابة بفعالية للتشرّد الداخلي في أولى مراحل التنمية، خاصة في مجالي الوقاية والحماية حيث الاستجابة الدولية أضعف ما تكون بشأنهما. فلم تُقَم على المستوى الاقليمي، آلية لمنع المنازعات وحفظ السلم لديها الامكانية لا لوقف النزاعات فحسب بل كذلك لوقف ما يصاحبها من تشرّد إلا في أوروبا وأفريقيا، وحتى هنا فإنها تفتقر إلى القدرات اللازمة. وعلاوة على ذلك، فإن أوروبا وحدها، كما سبقت الإشارة، هي التي شرعت المنظمات الاقليمية فيها في القيام بدور تنفيذي في مجال الحماية. وفي هذه الأثناء، لم تصبح المشاركة الاقليمية في إعادة تأهيل وإعادة إدماج المشردين داخلياً حقيقة واقعة إلا في الأمريكتين. ومن العقبان الرئيسية التي تحول دون تنمية أدوار الهيئات الاقليمية في هذه المجالات المختلفة للتصدي للتشرّد الداخلي قلة الموارد

والخبرة. ومن ثم فإن من البديهي أن تحتاج الهيئات الاقليمية، إذا انتظرنا أن منها تتقاسم مسؤوليات التصدي لمشكلة التشرّد الداخلي مع المجتمع الدولي، إلى دعم دولي لتنمية القدرات لأداء هذه المهمة.

٤٦- وقد شرعت الهيئات الدولية والاقليمية بالفعل في التعاون لوضع أطر اقليمية لمناقشة مشكلة التشرّد واستنباط استراتيجيات لحلها واحتوائها. وللمؤتمرات الاقليمية التي عقدت تحت الرعاية المشتركة للأمم المتحدة والرعاية الاقليمية، بشأن تشرّد السكان في الأمريكتين وكومنولث الدول المستقلة ومنطقة البحيرات الكبرى أهميتها لأنها توصلت إلى اتفاق على أطر اقليمية شاملة، تشمل وضع استراتيجيات وقائية وإنمائية، يتم من خلالها التصدي لحالات التشرّد الداخلي الراهنة والقادمة. على أن دعم آليات المتابعة لا يزال مطلوباً في كومنولث الدول المستقلة ومنطقة البحيرات الكبرى لضمان تنفيذ أحكام هذه الاتفاقات تنفيذاً فعلياً. وفي الوقت ذاته، لا توجد في آسيا والشرق الأوسط أطر اقليمية محددة للتصدي للتشرّد الداخلي رغم ضخامة عدد المشردين داخلياً في هاتين المنطقتين. ويبشر المؤتمران بشأن تشرّد السكان، اللذان عقدا في كلتا المنطقتين في العام الماضي فقط، بقدر من التفاؤل. ولئن كان كلاهما قد ركزا على اللاجئين واكتفيا بالإشارة إلى مشكلة التشرّد الداخلي، فإن هذا الاعتراف بالمشكلة يمكن أن يشكل بداية لزيادة الاهتمام بالتشرّد الداخلي في هاتين المنطقتين^(١٧). والدعم الدولي لمتابعة جميع هذه المبادرات رئيسي إذا أريد أن تؤدي زيادة وعي المنظمات الاقليمية بمشكلة التشرّد الداخلي، كما هو مطلوب، إلى تحمل قدر أكبر من مسؤوليات التصدي لها.

٤٧- وينوي الممثل من جانبه تكثيف تعاونه مع المنظمات الاقليمية لتعزيز مشاركتها في زيادة التصدي لمشاكل التشرّد الداخلي. وقد وجهت الدعوة إلى ممثلي منظمة الوحدة الافريقية ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا فضلاً عن الخبراء القانونيين والخبراء في مجال حقوق الإنسان من آسيا والشرق الأوسط لحضور الاجتماع الذي عقد في فيينا في كانون الثاني/يناير ١٩٩٨ لوضع اللمسات الأخيرة على المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرّد الداخلي. ومن شأن مشاركة ممثلين من جميع المناطق أن تفيد لا فحسب في تأمين انطباق المبادئ التوجيهية انطباقاً عالمياً، وإنما كذلك في الحفز على القيام بنشاط أكبر في كل من المناطق المختلفة لتنفيذ المبادئ.

٤٨- وقد بحث أيضاً الدور الهام الذي تلعبه المنظمات الدولية والمحلية غير الحكومية، الذي أبرزه الممثل سابقاً (انظر بوجه خاص E/CN.4/1995/10، الفقرات ٢٢٨-٢٤٢) بمزيد من التفصيل في الدراسة التي أجراها الممثل والتي تشمل اقتراحات محددة لتعزيز أنشطة المنظمات غير الحكومية، خاصة في مجال الحماية^(١٨). وهذا سيتطلب تدريب الموظفين التنفيذيين التابعين للمنظمات غير الحكومية على قضايا الحماية التي توفر بشأنها المبادئ التوجيهية والتجميع والتحليل أدوات مرجعية مفيدة. وزيادة التنسيق فيما بين المنظمات غير الحكومية من شأنها أيضاً أن تعزز هذه الجهود. وعلاوة على ذلك، لا بد من إقامة روابط وثيقة بين المنظمات الدولية والمحلية غير الحكومية. والقيام بذلك من شأنه أن يسهم مساهمة كبيرة في تعزيز القدرات المحلية، خاصة في حالات مثل الاتحاد السوفياتي السابق حيث لم تجر العادة فيها على وجود منظمات غير حكومية، ويمكن أن يكون مصدراً مهماً أيضاً لحماية المنظمات المحلية غير الحكومية.

٤٩- ومن المجالات التي تتعاون فيها المنظمات الدولية والمنظمات المحلية غير الحكومية بالفعل تعاوناً وثيقاً وضع نظام عالمي للمعلومات بشأن التشرّد الداخلي. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد قيام المجلس النرويجي للاجئين بمسح عالمي عن المشردين داخلياً من المقرر نشره في عام ١٩٩٨. واستعداداً لإجراء

المسح، أنشئت شبكات عالمية للمعلومات. وسيتم إنشاء الأمم المتحدة والمجلس النرويجي للاجئين لقاعدة البيانات المشار إليها أعلاه بشأن التشرد الداخلي على هذه الشبكات. ولمساعدتها على القيام بهذه المهمة الأخيرة، شكل المجلس النرويجي للاجئين اتحاداً مع لجنة الولايات المتحدة للاجئين ومشروع مؤسسة بروكينغز بشأن التشرد الداخلي.

٥٠- وفي مبادرة تعاونية أخرى يجري بحثها حالياً، شرعت المنظمة الكنسية النرويجية للمساعدة، وهي منظمة غير حكومية تضطلع بعمليات في عدد من البلدان والممثل في إجراء مناقشات لإشراك الموظفين الميدانيين التابعين للمنظمة في البرامج الخاصة التي تنفذ لصالح المشردين داخلياً، خاصة في عملية العودة، بأمل الحصول على تمويل من الحكومة النرويجية. وتمشياً مع الدور الحافز، الذي يقوم به، عرض الممثل المساعدة لتحديد المشاريع الممكنة وتيسير المشاورات بين المنظمة الكنسية النرويجية للمساعدة والحكومات لإضفاء طابع رسمي على اتفاقات اضطلاع المنظمة بهذه الأنشطة. ورغم أن هذا النوع من المبادرات المشتركة ما زال في مرحلة التخطيط، فقد ثبت للممثل جدوى تكراره في التعاون مع منظمات أخرى غير حكومية ومع مصادر تمويل أخرى.

ثالثاً - التركيز القطري

٥١- من الطبيعي أن الظروف الميدانية هي خير شاهد على فعالية التطورات في الأطاريق القانوني والمؤسسي لتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً. ولهذا السبب، تشكل الزيارات القطرية، جزءاً بالغ الأهمية من الولاية. والزيارات القطرية تركّز الاهتمام على حالات تشرد داخلي محددة، وتمكّن الممثل، من خلال إقامة الحوار الرامي إلى إيجاد حلول مع الحكومة المعنية وبالتعاون مع الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية الموجودة ميدانياً، من أن يوصي السلطات الوطنية وكذلك المجتمع الدولي باتخاذ تدابير للتصدي لهذه الحالة بصورة أكثر فعالية. كما أن الزيارات القطرية تخدم الأغراض الأكثر شمولية المتمثلة في تعزيز تفهم مشكل التشرد الداخلي بمختلف أبعاده وكذلك استنباط استراتيجيات عالمية وإقليمية لتسوية هذا المشكل.

٥٢- وأجرى الممثل منذ تعيينه ١٢ بعثة قطرية إلى بوروندي وكولومبيا والسلفادور ويوغوسلافيا السابقة وموزامبيق وبيرو والاتحاد الروسي ورواندا والصومال وسري لانكا والسودان وطاجيكستان وقدّم نتائجها وتوصياتها في تقارير أحييت إلى اللجنة والجمعية العامة. ونظراً إلى وجود مشاكل تشرد داخلي جسيمة في أكثر من ٢٥ بلداً في جميع أنحاء العالم، فإن هناك حاجة إلى إجراء عدد أكبر بكثير من الزيارات القطرية بما في ذلك زيارات المتابعة إلى البلدان التي جرت زيارتها فعلاً. والآن بالذات وقد أصبح الإطار القانوني والإطار المؤسسي المعنيين بالمشردين داخلياً متطورين إلى حد معقول، يلزم أن يتمثل تركيز الولاية الرئيسي في الزيارات القطرية التي تقيّم مدى تجسد هذه التطورات في العمل الفعال على الميدان. غير أن زيادة التركيز على الزيارات القطرية سيستلزم أن يوضع تحت تصرف الممثل قدر من الموارد البشرية والمادية أكبر مما هو متاح حالياً.

٥٣- كما سيتطلب ذلك تعاون حكومات جميع البلدان التي توجد فيها مشاكل تشرد داخلي. والممثل، على غرار ممثلي ومقرري آلية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، يعتمد على تلقي دعوة من السلطات الوطنية في البلد المعني لإجراء زيارة قطرية. وعلى الرغم من أن الممثل قد تلقى تلك الدعوات من عدة بلدان، فإن

تلك الدعوات لم ترد من بعض البلدان التي يكتسي فيها مشكل التشرد الداخلي طابعا حاداً. ومن المفارقة بالتالي أن البلدان التي تمكّن الممثل من تركيز الاهتمام عليها من خلال زيارته حتى الآن هي أكثر البلدان تعاوناً بقدر ما تقر حكوماتها بوجود مشكل التشرد الداخلي في البلد وتدعو الممثل إلى مساعدتها على التصدي له. وينبغي التذكير بأن اللجنة، في قرارها ٣٩/١٩٩٧ المعتمد في آخر دوراتها، دعت جميع الحكومات إلى تسهيل أنشطة ممثل الأمين العام، وخاصة الحكومات التي تعاني من حالات التشرد الداخلي والتي لم توجه إلى الممثل بعد دعوات أو لم تستجب لطلباته المتعلقة بموافاته بالمعلومات.

٥٤- ولعل من المفيد في هذا الصدد أن يذكر بأن النهج الذي اتبعه الممثل يدعم احترام سيادة الدول بينما يبرز المسؤوليات المترتبة على تلك السيادة إزاء جميع من يوجدون في دائرة سيادتها للدولة. وتستتبع السيادة بوجه خاص مسؤوليات توفير أمن ورفاه الشعوب وهي مسؤوليات ينبغي مثالياً أن تضمن أعلى مستويات الكرامة البشرية وينبغي كحد أدنى أن تضمن حقوق الإنسان الأساسية والغذاء والمأوى والسلامة البدنية وخدمات الصحة الأساسية. وعندما تعجز الدول عن أداء هذه المسؤوليات، يتوقع منها أن تطلب، أو على أقل تقدير أن تقبل، التعاون الدولي لتلبية احتياجات السكان الموجودين في دائرة سيادتها من حماية ومساعدة. واستناداً إلى هذين الأساسين التوأمين؛ أي حماية السيادة الوطنية المقترنة بأداء مسؤولياتها كانت مناقشات الممثل مع الحكومات وغيرها من السلطات مناقشات ودية نسبياً وصريحة بصورة بناءة حيث وجدت الحكومات وغيرها من الفاعلين الوطنيين مصلحة متبادلة في الحوار. ومن المسلم به أن تبادل وجهات النظر اقتصر على البلدان التي تقبلت بعثات الممثل. ويلزم أن توفر اللجنة الدعم من أجل تشجيع البلدان الأقل استجابة لطلبات الممثل على أن يفضح حالة التشرد الداخلي مباشرة أو حتى على أن توفر تلك البلدان المعلومات عن مدى تلبية احتياجات السكان المتضررين. وكنقطة انطلاق، ينبغي أن يكون الرجوع إلى المبادئ التوجيهية وسيلة مفيدة لجعل الحكومات والفاعلين الآخرين غير الحكومة أكثر مسؤولية عن معاملة المشردين داخليا الموجودين في دائرة سيادتها.

٥٥- ومن ثم تهدف الجهود الدولية المبذولة لصالح المشردين داخليا إلى استكمال طاقة الحكومات على توفير الحماية والمساعدة لسكانها المشردين. وبقدر ما تتحمل الحكومات المسؤولية الأولى عن التصدي لمحنة سكانها المشردين داخليا، فقد كان إنشاء أو تعزيز المؤسسات الوطنية الرامية إلى بلوغ هذا الغرض توصية صدرت عن جميع الزيارات القطرية التي قام بها الممثل ويمكن توقع أن تكون صالحة في البلدان التي لم تيسر بعد للممثل فرصة زيارتها. وتشجيع إنشاء مركز تنسيق داخل الأطر الوطنية الفردية لمعالجة قضايا التشرد هو وسيلة لتشجيع الحكومات على التسليم بمسؤولياتها إزاء المشردين داخليا والنهوض بها. ووجود آليات وطنية منشأة على وجه التخصيص لمعالجة قضايا التشرد ييسر الاتصالات والتنسيق بين الحكومات والمجتمع الدولي بشأن هذه القضية. ويجب في نفس الوقت التسليم بأن مجرد وجود مركز تنسيق للمشردين داخليا لا يعني بحكم الضرورة وجود إطار وطني يستجيب لمحتهم بطريقة شاملة وفعالة.

٥٦- وحتى إذا كانت المؤسسات الوطنية القائمة لمعالجة التشرد داخليا مدعومة بما يكفي من إرادة سياسية وموارد وخبرات، فإن نطاق تلك المؤسسات الوطنية قد لا يكون شاملاً بقدر كاف. ففي بيرو مثلاً، اتخذت الحكومة منذ زيارة الممثل في عام ١٩٩٥ عدة تدابير ملموسة من أجل تحسين حالة المشردين داخليا. وتشمل هذه التدابير تعيين أمناء مظالم للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، وشن حملة وطنية لتوفير الوثائق للمشردين داخليا، وما أبلغ عنه من رصد قدر أكبر من الدعم المالي لبرنامج دعم إعادة الإعمار بما مكّن البرنامج من تنفيذ أنشطة في عدد أكبر من مناطق البلد، مثلما حث الممثل (الفقرات من ١٠٤ إلى

١٠٦ من الوثيقة (E/CN.4/1996/52/Add.1). وإذا كانت هذه المبادرات تحظى بالتأكيد بالترحيب فإن فترة الخمس سنوات لاستكمال برنامج التوثيق تبدو مدة طويلة، وما زال يلزم أن يوسع برنامج دعم إعادة الإعمار نطاق أنشطته ليتجاوز مجرد دعم إعادة المشردين إلى ديارهم حتى يشمل أيضا جهود الدعم على إعادة الاندماج. وبالتالي، وبينما أنجزت الحكومة تقدما هاما، ما زال يلزم المزيد من التنفيذ الفعال والسريع للتدابير المتفق عليها خلال زيارة الممثل.

٥٧- ومهما كان تطور المؤسسات الوطنية، جيدا، فإنها ستكون حتما مقيدة في فعاليتها بسبب وجود النزاعات المسلحة. فني سري لانكا مثلا، كثيرا ما أحبطت الجهود الكبيرة التي بذلتها الحكومة لتوفير المساعدة الإنسانية للمشردين داخليا بسبب استئناف المعارك على نطاق واسع في شمال البلد منذ زيارة الممثل في عام ١٩٩٣. ونتيجة لذلك، أفيد بأن أعدادا غفيرة من المشردين داخليا لا يتلقون المساعدة الحكومية، وأن الامدادات الطبية بوجه خاص لا توزع إلا بكميات غير كافية وبعد تأخير طويل^(٤). ومثلما هو الحال في حالات تشرد داخلي عديدة أخرى، يمكن أن تكون زيادة مشاركة المنظمات الإنسانية الدولية مفيدة لسد الثغرات الحيوية القائمة في الجهود الوطنية المبذولة في سبيل التصدي لمحنة المشردين.

٥٨- وفضلا عن مجال المساعدة، قد يلزم أيضا تقديم دعم خارجي لتعزيز آليات الحماية الوطنية. ويمكن لبرنامج خدمات المشورة والمساعدة التقنية في مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان أن يقدم مساهمة هامة في هذا الصدد، غير أن البرنامج يستلزم تعزيزا ليعتبر استخدامه بتواتر أكثر وبقدر أكبر من التركيز على احتياجات المشردين داخليا من الحماية^(٥). كما أن للمجتمع الدولي دورا في مجال دعم المؤسسات الوطنية وكذلك في رصد فعاليتها.

٥٩- ومن الوسائل الهامة لرصد حالات التشرد الداخلي الوجود الميداني الدولي في مجال حقوق الإنسان. وكانت التوصية بإنشاء أو تعزيز وجود ميداني دولي في مجال حقوق الإنسان توصية ناجمة باستمرار عن زيارات الممثل القطرية. وفي طاجيكستان، ورغم أنها ما زالت تفتقر إلى وجود في مجال حقوق الإنسان، فإن المفوض السامي لحقوق الإنسان بدأ رغم ذلك يستجيب لتوصية الممثل (انظر الفقرة ١٢٥ من مرفق الوثيقة A/51/483/Add.1) وذلك بإيفاد بعثة لتقييم الاحتياجات في مجال حقوق الإنسان وبدء استنباط خطط، بالتعاون مع الحكومة، للتصدي لمشاكل حقوق الإنسان، بما فيها المشاكل الخاصة بالمشردين. وفي رواندا، تشمل ولاية العملية الميدانية في مجال حقوق الإنسان، التي يقوم بها المفوض السامي، تولى مسؤولية محددة لتيسير عودة المشردين داخليا إلى ديارهم. ويحظى بالترحيب بالمثل التشديد الخاص الذي تضعه ولاية المكتب الميداني لحقوق الإنسان التابع للمفوض السامي في أبخازيا بجورجيا على تيسير توفير الظروف المؤدية إلى عودة المشردين داخليا إلى ديارهم. غير أن تنفيذ هذه الولاية بصورة فعالة يتطلب وجودا دوليا أكبر من مجرد الموظف الوحيد لحقوق الإنسان للأمم المتحدة المعين حاليا.

٦٠- ويمكن بفضل التدريب تحسين ما توليه البعثات الميدانية التي يقوم بها المفوض السامي من عناية لاحتياجات المشردين داخليا من الحماية. وينبغي بطبيعة الحال أن يتلقى التدريب الموظفون الميدانيون التابعون للمفوض السامي وأن يتوقع منهم أن يولوا عناية شديدة لاحتياجات المشردين داخليا. وينبغي حقا للمفوضين الميدانيين أن يتزعموا تشجيع تنفيذ المبادئ التوجيهية المعنية بالمشردين داخليا وهي مبادئ ينبغي أيضا أن تتيح أساسا لقيام الموظفين الميدانيين بالرصد والابلاغ بشأن مدى تلبية احتياجات المشردين داخليا. وقد استُخدمت العناية التي أبدتها فعلا البعثة الميدانية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في

بوروندي لزيادة الوعي الدولي بتجميع الهوتو قسرا، وهي عملية أصبحت ممارسة شائعة منذ زيارة الممثل إلى البلد. ويمكن أيضا لتلك البعثة أن تنهض بدور مماثل في أهميته في كفالة عودة المشردين إلى ديارهم في ظروف يسودها الأمن والكرامة، وإن كان تحمل هذا الدور الإضافي سيستلزم زيادة متناسبة في عدد الموظفين الميدانيين. وفي كولومبيا حيث أفيد بأن التشرّد الداخلي يؤثّر الآن في نحو مليون نسمة، قدم المكتب الذي أنشأه مؤخرا المفوض السامي مساهمة هامة في سبيل تعزيز الإطار القانوني الوطني لحماية حقوق الإنسان عموما، غير أنه ما زال يلزم أن يصبح المكتب عمليا في الميدان حيث يمكنه أن يلبي حاجة ملحة في رصد حقوق الإنسان لأغراض وقائية وعلاجية على حد سواء، ولا سيما لتشجيع عودة المشردين داخليا إلى ديارهم بصورة طوعية وآمنة. وما زالت توجد أيضا في نفس الوقت حاجة إلى مزيد من الاهتمام بالمشردين داخليا في كولومبيا من جانب المنظمات الإنسانية والإنمائية ولا سيما من جانب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف. وتتطلب الاستجابة الشاملة لاحتياجات المشردين داخليا من الحماية والمساعدة والتنمية، وهي احتياجات ما زالت تلبى بطريقة غير كافية وأصبحت في الواقع أوسع انتشارا منذ زيارة الممثل في عام ١٩٩٤، قدرا أكبر من المشاركة من جانب هيئات حقوق الإنسان والهيئات الإنسانية والإنمائية في الأمم المتحدة على حد سواء.

٦١- ولا بد من الاستمرار في رصد الحالة بغية كفالة تنفيذ التوصيات التي يقدمها الممثل بعد زيارته لبلد ما. ومن المفيد بوجه خاص في هذا الصدد أن تقوم الوكالات الإنسانية ووكالات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة الموجودة في البلدان التي قام الممثل بزيارتها بتقديم المساعدة في مجال الرصد والإبلاغ بشأن مدى تنفيذ التوصيات، وفي حالة حدوث تغير أو تدهور في الحالة، ما إذا كان يلزم القيام بزيارة متابعة أو تقديم المزيد من التوصيات. وفي البلدان التي يوجد بشأنها نقص في المعلومات عن مدى تنفيذ توصيات الممثل أو التي يظل فيها مشكل التشرّد الداخلي حادا بوجه خاص، مثلما هو الحال في السودان الذي يأوي أكبر عدد من المشردين داخليا في العالم، قد يكون من المهم أن تجرى زيارة أخرى إلى ذلك البلد وكذلك تأكيد التوصيات وإذا لزم الأمر مراجعتها.

٦٢- وكُنْصِل التعاون بين الممثل ومنسَّق الإغاثة الطارئة في حالات رصد التشرّد الداخلي وفي توفير متابعة زيارات الممثل في رسالة التفاهم التي جرى تبادلها فيما بينهما في عام ١٩٩٦. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للإبلاغ المنتظم عن حالة المشردين داخليا من جانب المنسقين المقيمين أن يؤدي مهمة متابعة مفيدة جدا في البلدان التي يكون الممثل قد زارها. وفي نفس الوقت، يتيح ذلك الإبلاغ وسيلة هامة لتحديد حالات التشرّد الداخلي التي تستلزم عناية أكبر من جانب الممثل ومنظومة الأمم المتحدة ككل.

٦٣- كما توجد فرص متابعة خارج منظومة الأمم المتحدة من خلال المنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية. وكمثال على المبادرات المتخذة على الصعيد الإقليمي، قام مؤخرا المقرر عن المشردين داخليا الذي عينته منظمة الدول الأمريكية بزيارة إلى كولومبيا لمتابعة بعثة كان قد أجزاها الممثل إلى ذلك البلد في عام ١٩٩٤. وقامت المشاورة الدائمة المعنية بالمشردين في الأمريكتين ببعثة إلى غواتيمالا التي لم تتح للممثل بعد فرصة زيارتها.

٦٤- كما تنهض المنظمات غير الحكومية بدور هام في متابعة مدى تلبية الاحتياجات المحددة للمشردين داخليا وذلك بالمساهمة في رصد وتقييم مدى التصدي لاحتياجات المشردين داخليا التي جرى تحديدها على أساس منتظم وستكون قاعدة البيانات التي وضعت بالاشتراك بين الأمم المتحدة ومجلس اللاجئين النرويجي

وسيلة مفيدة بوجه خاص لإجراء رصد قطري لحالات التشرد الداخلي في جميع أنحاء العالم. والبعثات القطرية التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية، من قبيل هيئة رصد حقوق الإنسان ولجنة الولايات المتحدة للاجئين ولجنة المرأة للاجئين والأطفال، بعثات تركز بصورة متزايدة عناية خاصة على المشردين داخلياً وتشكل نتيجة لذلك مصدراً قيماً آخر لتقديم معلومات المتابعة عن البلدان التي قام الممثل بزيارتها فعلاً.

رابعاً- تعزيز طاقة الولاية

٦٥- نظراً إلى غياب استجابة شاملة ومنتظمة وفعالة من جانب منظومة الأمم المتحدة لحالات التشرد الداخلي، يبدو أن الدور الحافز الذي ينهض به الممثل سيظل لازماً. وبناء على هذا الافتراض، ينبغي أن تركز التحديات التي ستواجه ولاية الممثل في مرحلتها الثالثة على كفالة تجسد التطورات في الأطاريق القانوني والمؤسسي في تدابير فعالة ميدانياً. وسيستتبع هذا الأمر نطاق أنشطة يتجاوز آلية حقوق الإنسان للأمم المتحدة ليشمل الإطار المشترك بين الوكالات ككل. وسيشمل نطاق الأنشطة المزمعة ما يلي: تعميم المعايير القانونية بشأن التشرد الداخلي وتشجيع استخدامها من جانب الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية؛ المساعدة على وضع وتنفيذ مجموعة التدريب المعني بالمشردين داخلياً في إطار مبادرة التدريب في مجال الطوارئ المعقدة بحيث يصبح موظفو الأمم المتحدة على معرفة أفضل بطريقة مواجهة حالات التشرد الداخلي؛ رعاية ترتيبات مؤسسية تعاونية أكثر في المقر وفي الميدان على حد سواء إزاء المشردين داخلياً؛ طرح حالات التشرد الداخلي على الاجتماعات المعقودة فيما بين الوكالات ولا سيما اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفريقها العامل وهو الآن المحفل المعين لإجراء المشاورات فيما بين الوكالات بشأن المشردين داخلياً؛ الرصد الوثيق للبلدان التي توجد فيها مشاكل تشرد داخلي حادة والتي يتجاوز عددها ٢٥ بلداً؛ تعزيز وتشجيع استجابات أكثر فعالية لحالات التشرد الداخلي من جانب الفاعلين الوطنيين والاقليميين والدوليين ولا سيما بتطوير علاقات أوثق مع المنظمات الاقليمية؛ إرسال بعثات إلى البلدان التي تكون فيها حالة التشرد الداخلي حادة بوجه خاص؛ إجراء أنشطة متابعة هذه البعثات؛ تكريس عناية خاصة لاحتياجات النساء والأطفال؛ إعداد تقارير دورية لتقديم إلى اللجنة والجمعية العامة تبين بالتفصيل التطورات التي جرت في جميع مجالات النشاط المختلفة المذكورة.

٦٦- وسيستلزم تنفيذ هذه المجموعة الواسعة النطاق من الأنشطة مستوى متناسباً من الموارد البشرية والمادية على حد سواء. ويشير هذا الأمر مسألة أنسب ترتيب مؤسسي لتلبية احتياجات الولاية وهو ترتيب يمكن من خلاله توفير الموارد للممثل. ويتسم الترتيب الحالي الذي يوجد فيه الممثل خارج منظومة الأمم المتحدة ويعمل على أساس طوعي بمزايا وعيوب معينة. أما من ناحية المزايا، فإن الترتيب الحالي يتيح للممثل درجة كبيرة من الاستقلال الذاتي مكنته من تقديم نتائج بحرية، وإدخال نهج ابتكارية على ولايته، والتعاون بصورة وثيقة مع الخبراء والمؤسسات من خارج منظومة الأمم المتحدة، والتماس الدعم الخارجي من الحكومات والمؤسسات والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات البحث.

٦٧- وعلى سبيل المثال جعل الدعم المقدم من الحكومات والمؤسسات ومؤسسات البحث من الممكن تطوير وجمع المعايير القانونية المتصلة بالمشردين داخلياً وتحليلها، وصياغة المبادئ التوجيهية، وإجراء تحليل معمق للترتيبات المؤسسية. كما توجب أن يعتمد على التمويل الخارجي مشروع البحث الرئيسي الذي ستنشره هذا العام مؤسسة بروكينز بعنوان Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement ونفذ الدراسة التي أجراها الممثل بطلب من The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced

الأمين العام مشروع فريق سياسة اللاجئين المعني بالمشردين داخلياً التابع لمؤسسة بروكينز واعتمد على خبرة عدد كبير من موظفي الأمم المتحدة والجامعيين ورجال القانون والأخصائيين في شؤون اللاجئين وحقوق الإنسان وكذلك مؤسسات بحث ومنظمات غير حكومية عديدة.

٦٨- ولترتيب الحالي عيوبه في نفس الوقت: فطاق الموظفين غير المتفرغ والطوعي يعرقل المدى الذي يمكن للممثل أن يشارك به بمتابعة وبنشاط في العملية المشتركة بين الوكالات أو يشارك في الرصد أو يجري بعثات ومتابعة. وبالمثل يعرقل نقص الموارد الكافية المتاحة للولاية قدرة الموظفين المحدودين الذين يخدمون الولاية من داخل مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين. ولكي يتم الوفاء حتى بالحد الأدنى من احتياجات الولاية على نحو ما حددتها اللجنة، توجب على الممثل أن يعتمد على الدعم الخارجي وذلك في البداية في شكل مساعدة موظفة داخلية من هارفارد مُدّت عقود توظيفها لفترات قصيرة المدة حتى مغادرتها لهارفارد في السنة الماضية. واستكملت هذه الوظيفة بخبير منتسب تكملت بإعارته حكومة النرويج غير أن عقده قد انقضى. ولتعويض هذه الخسارة، عين مكتب المفوض السامي مؤخراً موظفاً جديداً بعقد قصير المدة وهو تعيين يتسم مستقبله بالغموض على الرغم من أنه قابل للتجديد.

٦٩- وفضلاً عن الدعم المقيد المتاح داخل مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، فإن احتواء ولاية الممثل ونطاق أنشطته لمجموعة واسعة النطاق من الوكالات داخل منظومة الأمم المتحدة يستلزم التماس مصادر الدعم خارج آلية حقوق الإنسان. وتمثل صيغة مقترحة يبدو أنها تحظى بدعم واسع النطاق كوسيلة لمساعدة الممثل وتحسين التعاون فيما بين الوكالات على حد سواء في أن تقوم كل واحدة من مختلف الهيئات الإنسانية والانمائية ذات الصلة بالولاية بإعارة موظف لخدمة ولاية الممثل انطلاقاً من القاعدة المؤسسية للموظف. وسينسجم هذا النظام لمراكز التنسيق مع طبيعة مشكل التشرذم الداخلي ومع الفكرة التي أعرب عنها الأمين العام في برنامجه الاصلاحى وهي أن تندمج حقوق الإنسان في المجالات الإنسانية والانمائية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية في منظومة الأمم المتحدة أيضاً.

٧٠- وبالإضافة إلى ذلك، سيكون من اللازم أن يتوافر موظف أقدم من الأمانة للإشراف على تسيير الولاية وشبكة مراكز التنسيق المنشأة في مختلف الوكالات. وسيتولى الموظف سلطة النهوض بدور نشط في عملية اتخاذ القرارات المشتركة فيما بين الوكالات والتصرف بالنيابة عن الممثل كلما حالت التزامات الممثل الأخرى دون حضوره الاجتماعات التي تستلزم حضوراً على مستوى رفيع.

٧١- ومن المسائل التي ما زالت تستلزم المعالجة مقدار الوقت الذي يمكن للممثل أن يكرسه للاضطلاع بمسؤوليات ولايته. ووظيفة الممثل وظيفية طوعية حالياً ومقدار الوقت الذي يمكنه أن يكرسه للولاية ينبغي ألا يتجاوز ربع وقت عمله بموجب اتفاقه مع موظف مؤسسة بروكينز، التي يحظى فيها بمركز زميل أقدم في برنامج دراسات السياسة الخارجية. وهذا الوقت غير كاف بشكل صارخ نظراً إلى نطاق الأنشطة المزمعة للولاية. ولتدارك هذا القصور، اقترح البعض أن تشغل الولاية على أساس التفرغ الكامل لها وأن تدمج في أمانة الأمم المتحدة وأن تزود بما يكفي من موظفين وتمويل. وفضلاً عن قيود الميزانية التي سيواجهها هذا الاقتراح، فهو يشير انشغالات مفادها أنه سيحرم الولاية من استقلالها الذي يعد مستحسناً عموماً. ومن الحلول التي يمكن أن توفق بين هذه الاعتبارات التي تبدو متضاربة أن تعيد الأمم المتحدة تصميم الوظيفة بما يمكن الممثل من تكريس المزيد من الوقت للنهوض بمسؤوليات ولاياته بينما يظل خارج منظومة الأمم المتحدة بحيث يمان استقلال الولاية القيم. ويمكن أن ينجز ذلك إما عن طريق الميزانية العادية للمنظمة

أو من الميزانية العادية لاحدى وكالاتها أو لعدة وكالات، أو كجزء من الأموال التي قد يجمعها الممثل من الحكومات والمؤسسات وغيرها من الجهات المساهمة المحتملة.

٧٢- وسيكون تمكين الممثل من تكريس المزيد من الوقت للاضطلاع بمسؤوليات ولايته، مشفوعاً بوضع موظفين معارين تحت تصرفه، أسلوباً ابتكارياً للوفاء باحتياجات الولاية، مما يحسن قدرتها تحسيناً كبيراً بدون إنشاء مؤسسة جديدة أو لزوم إدخال تغييرات تنظيمية كبيرة. وكما سبق القول فإلى أن تتمكن منظومة الأمم المتحدة من التصدي لحالات التشرد الداخلي بفعالية أكبر من النهج المخصص الذي اتسمت به الاستجابة الدولية حتى الآن، فإن الدور الحافز الذي ينهض به الممثل ما زال يبدو أساسياً. وسواء كانت وظيفة الممثل داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها، أو متفرغة بعض الوقت أو متفرغة وقتاً كاملاً، أو طوعية أو بأجر، فإن من اللازم أيضاً أن يوفر دعم مستدام ومعزز لتمكين الممثل من النهوض بولايته بفعالية.

خامساً - الاستنتاج

٧٣- عندما نظرت اللجنة لأول مرة في مسألة التشرد الداخلي في عام ١٩٩٢ وطلبت إلى الأمين العام أن يعين ممثلاً له لدراسة المشكل وتقديم توصية بالوسائل التي قد تتمكن منظومة الأمم المتحدة بفضلها من الاستجابة الأفضل لاحتياجات المشردين داخلياً، نظر الممثل في عدة ترتيبات بديلة تمتد من انشاء وكالة جديدة إلى تكليف وكالة قائمة بمسؤولية كاملة عن تلك الاستجابة وإلى تحقيق استخدام فعال أكثر للقدرات القائمة داخل منظومة الأمم المتحدة بفضل اتباع نهج تعاوني. وفي مجرى الزمن، برز هذا الخيار الأخير بوصفه أكثر النهج واقعية، غير أن هذا الخيار يستلزم تعزيزاً وصقلاً لكفالة الاستجابة بصورة مناسبة لاحتياجات المشردين داخلياً. وجرى تصور دور ممثل الأمين العام، في إطار النهج التعاوني، بوصفه دور جهة حافزة تمس الحاجة إليها. وجددت بالتالي الولاية في عامي ١٩٩٣ و١٩٩٥، ومن المقرر أن تفضصها اللجنة في دورتها الحالية.

٧٤- وعلى الرغم من أن الدراسات الاستقصائية الأخيرة تبين بعض التقلب في عدد المشردين داخلياً وذلك جزئياً بسبب الأوضاع الميدانية المتغيرة والمتصلة بأسباب التشرد الداخلي الرئيسية - المنازعات الداخلية والنزاعات الأهلية وانتهاكات حقوق الإنسان وغير ذلك من الكوارث من صنع الإنسان أو الكوارث الطبيعية - فإن عدد المتضررين من التشرد الداخلي ما زال مرتفعاً جداً. يبلغ تقديره المتواضع نحو ٢٥ مليون نسمة في بلدان يتراوح عددها بين ٣٥ و ٤٠ بلداً في جميع القارات، بدرجات مختلفة من الحدة. ومنذ إنشاء الولاية، ما انفك المجتمع الدولي يزداد وعياً بمشكل التشرد الداخلي، وعزز المجتمع الدولي بصورة كبيرة قدرته على الاستجابة لهذه الحالة استجابة فعالة. غير أنه على الرغم من أن منظمات عديدة أصبحت الآن مهتمة بالمشردين داخلياً على كل من الصعيد الوطني والاقليمي والدولي، فإن استجابة المجتمع الدولي كانت مخصصة، وما زالت توجد أعداد غفيرة من المشردين داخلياً يفتقرون إلى الحماية والمساعدة المناسبتين أو يفتقرون إليهما كلياً من سلطاتهم الوطنية أو من المجتمع الدولي. ولدى محاولة مواجهة هذا التحدي المستمر، شددت ولاية الممثل على استنباط أطر قانونية ومؤسسية لتوافر استجابة دولية فعالة تشارك فيها الحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة في مواصلة الحوار لصالح المشردين داخلياً، وفي تعبئة الدعم الدولي بطرق أخرى خدمة لقضية المشردين داخلياً، وذلك من أجل تزويدهم بالحماية والمساعدة المناسبتين.

٧٥- وقد أرسى عمل الولاية بوجه خاص أساساً سليماً لاستنباط استجابة قانونية فعالة للتحدي العام المتمثل في التشرذ الداخلي. وبالاعتماد على تجميع وتحليل المعايير القانونية القائمة، استنبطت مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تتيح أساساً قانونياً لكفالة الحماية والمساعدة على الصعيدين الوطني والدولي. كما أسفر تحليل مقارن للترتيبات التنظيمية الدولية القائمة وسبل تحسين كفاءتها عن اقتراحات رامية إلى استنباط استجابة مؤسسية تعاونية متضافرة أكثر لاحتياجات المشردين على جميع الأصعدة، من الصعيد المحلي إلى الصعيد العالمي. غير أن هذه الترتيبات القانونية والمؤسسية سيلزم تشغيلها إذا أريد لها أن تكون قادرة على مواجهة تحديات التشرذ بصورة شاملة وفعالة.

٧٦- وإذا مددت الولاية، فإن دورها الحافز سيشدد على تشجيع التطبيق العملي للمبادئ التوجيهية من جانب جميع الجهات المعنية بالمشردين داخلياً وعلى بروز استجابة مؤسسية وتشغيلية على نطاق المنظومة، عن طريق النهج التعاوني، لمحنة المشردين داخلياً في جميع أنحاء العالم.

٧٧- وعندما نظرت اللجنة لأول مرة في مشكل التشرذ الداخلي، كان يوجد تخوف كبير بشأن اهتمام اللجنة بما اعتبره البعض مشكلاً داخلياً حساساً. أما اليوم، فإن نطاق الأزمة لا يفسح المجال لأي شك في أن الاهتمام الدولي لازم نظراً إلى أن التشرذ الداخلي يعد مأساة بشرية ذات حجم وبُعد عالميين كبيرين. والتشرذ الداخلي ليس فحسب أحد أعراض فشل الدولة بدرجات مختلفة، سواء كانت متصلة بالإرادة السياسية أو بمجرد نقص في القدرات، وإنما يشكل أيضاً أزمة ذات نتائج اقليمية وعالمية خطيرة. والتشرذ الداخلي يمثل أول مرحلة في الانتفاضات الشعبية التي تتخطى الحدود الدولية وتولد لاجئين، ويمكنه لا أن يؤدي إلى زعزعة استقرار بلدان المنشأ فحسب وإنما كذلك إلى زعزعة استقرار البلدان التي تستضيف اللاجئين ويتمثل التحدي في استنباط نظام استجابة فعال قائم على التعاون الدولي. وقد أوضح الإطاران القانوني والمؤسسي لهذه الاستجابة التعاونية إلى حد معقول. والمهمة المستقبلية هي تشغيل هذين الإطارين حتى يوفر حماية ومساعدة مناسبتين للملايين من المشردين داخلياً الذين يعانون حاجة ماسة إلى المساعدة في جميع أنحاء الكرة الأرضية. وكانت اللجنة رائدة هذه العملية عام ١٩٩٢، ولديها الآن الأساس القانوني والمؤسسي اللازم لاقامة نظام استجابة دولية أكثر فعالية واستدامة لأزمة التشرذ الداخلي العالمية.

الحواشي

(١) World Bank, Operational Directive (O.D.) No. 4.30, 29 June 1990, para 8; OECD, Guide-lines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement, OECD/GD (91) 201,1991.

(٢) يصف التعريف المطبق للمشردين داخلياً بأنهم "الأشخاص الذين أُجبروا على الهروب بأعداد كبيرة من منازلهم على نحو مفاجئ وغير متوقع، نتيجة لنزاع مسلح أو صراع داخلي أو انتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان أو لكوارث طبيعية أو من صنع الإنسان؛ والذين هم داخل أراضي بلدهم ذاته". انظر التقرير التحليلي الذي أعده الأمين العام بشأن المشردين داخلياً (E/CN.4/1992/23، الفقرة ١٧). ولإطلاع على مناقشة أولية للمسائل المتعلقة بالتعريف على أساس هذا التعريف، انظر تقرير ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً (E/CN.4/1995/50، الفقرات ١١٦-١٢٧). ويرد المزيد من النقاط التي تستوجب النظر والأساس المنطقي لتتقيح تعريف العمل في Roberta Cohen and Francis Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998), chapter 2.

(٣) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Person: A Reference Manual for UNHCR Staff, 1996.

(٤) انظر Cohen and Deng, op.cit. and The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998).

(٥) حددت معايير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للاهتمام بالمشردين داخلياً في مذكرة المكتب الدولي رقم ٩٣/٢٢ وفي مذكرة المكاتب الميدانية رقم ٩٣/٢٣ التي أصدرتها المفوضية في ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٣. انظر UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (Geneva: UNHCR, September 1994),

المرفق الأول. وفي الوقت ذاته تقصر اللجنة الدولية للصليب الأحمر تدخلها على حالات النزاع المسلح حيث تسعى إلى توفير الحماية والمساعدة للضحايا المدنيين بصرف النظر عما إذا كانوا مشردين أم لا. ولمعرفة الصلة التي تربط هذا الدور بالمشردين داخلياً، انظر Jean-Philippe Lavoyer, "Refugees and Displaced Persons -- International Humanitarian Law and the Role of the ICRC", International Review of the Red Cross, No.305, March-April 1995, pp.162-180.

(٦) UNHCR, "The Dilemma of the Internally Displaced", Refugees, Focus: Afghanistan, No. 108 (1997) p.7.

(٧) بيان قدمته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، مؤرخ في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧. وللاطلاع على الاقتراحات المحددة التي قدمتها سلفتها لوضع إطار يمكن من خلاله توفير حماية مستمرة على أرض الواقع للاجئين والمشردين، انظر تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى الجمعية العامة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة عشرة، الملحق رقم ٣٦ (A/50/36) الفقرتين ٨٦-٨٧، وإلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الحادية والخمسين (E/CN.4/1995/98).

الحواشي (تابع)

(٨) انظر الحاشية ٣ الواردة أعلاه.

(٩) Randolph Kent, "Building Bridges", Crosslines, vol. 5 (January 1997), WorldAid'96 Supplement, p.14. For an elaboration of this theme, complete with the setting out of specific strategies, see Cohen and Deng, Masses in Flight, chapter 7.

(١٠) انظر Cohen and Deng, Masses in Flight, chapter 7, citing Steven Holtzman, "Conflict-Induced Displacement Through a Development Lens", Paper prepared for the Brookings Institution-Refugee Policy Group Project on Internal Displacement.

(١١) .Cohen and Deng, Masses in Flight, chapter 6

(١٢) اشتركت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وحكومة تايلند في استضافة اجتماع خبراء عقد في بانكوك في تموز/يوليه ١٩٩٧ بشأن النهج الاقليمية إزاء اللاجئين والمشردين في آسيا، حضرته ١٨ دولة في الاقليم فضلاً عن منظمة الهجرة الدولية، لمناقشة طابع وأسباب ونتائج تنقلات السكان وتعزيز تقاسم المعلومات على المستوى الاقليمي. وفي الأردن، نظمت المفوضية في آذار/مارس ١٩٩٧ استشارة اقليمية عن التشرّد الذي تستحثه المنازعات في آسيا الوسطى وفي جنوب غرب آسيا وفي الشرق الأوسط ركزت على اللاجئين وأشارت مع ذلك إلى مشكلة التشرّد الداخلي. انظر على التوالي "Asia: Regional Approaches to Refugees and Displaced Persons," IOM News, No.3/97, pp.4 and 8; "UNHCR holds regional meeting on population displacement," UNHCR Press release. Washington, 10 March 1997.

(١٣) .Cohen and Deng, Masses in Flight, chapter 5

(١٤) U.S. Committee for Refugees, "Preliminary Observations on the Situation of Internally Displaced Persons in Sri Lanka" (Washington, D.C.: 16 December 1996).

(١٥) إن حماية اللاجئين والمشردين في حالات التشرّد هي أحد الأهداف الصريحة في البرنامج. انظر تقرير المفوض السامي لحقوق الإنسان المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الحادية والخمسين (E/CN.4/1995/98).

- - - - -