E

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعـــي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83
26 January 2000
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة حقوق الإنسان

الدورة السادسة والخمسون

البند ١٤(ج) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من الجماعات والأفراد: النزوح الجماعي والمشردون

المشردون داخلياً

تقرير ممثل الأمين العام السيد فرانسيس م. دينغ، المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٩/٤٧

المحتويات

	الفقـرات	الصفحة
خلاصـــة		٣
مقدمـــة	١ -٤	٣
أولاً- المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي.....	٥ -٣٥	٤
ألف- أوجه الاستجابة الأخيرة للمبادئ.....	٧ -٢٢	٥
باء- نشر المبادئ وتطبيقها	٢٣-٣٤	١٠
جيم-الحاجة إلى آلية الرصد	٣٥	١٤

المحتويات (تابع)

	الفقـرات	الصفحة
ثانياً- نحو إيجاد إطار للحماية متفق عليه ومنهجي	٣٦-٤٧	١٥
ألف- بحث يتعلق بحماية المشردين داخلياً	٣٨-٤٢	١٥
باء- قاعدة بيانات عالمية عن المشردين داخلياً	٤٣-٤٧	١٧
ثالثاً- التركيز القطري	٤٨-٦٥	١٨
ألف- بعثة المتابعة إلى كولومبيا	٤٩-٥٤	١٨
باء- زيارة المتابعة إلى أذربيجان	٥٥-٥٧	٢٠
جيم-البعثات المقبلة	٥٨-٦٠	٢١
دال-بيانات إبداء القلق: كوسوفو وتيمور الشرقية والشيشان	٦١-٦٥	٢٢
رابعاً- استكشاف قضايا جديدة	٦٦-٧٦	٢٣
خامساً- التوجهات المقبلة للولاية	٧٧	٢٦
سادساً- خاتمـــة	٧٨	٢٧

خلاصة

عيّن الأمين العام للأمم المتحدة لعامٍ واحد، سنة ١٩٩٢، بطلب من لجنة حقوق الإنسان، ممثلاً لـــه يعنـــى بشؤون المشردين داخلياً (قرار اللجنة ٧٣/١٩٩٢)، استجابة للقلق الدولي المتنامي بشأن العدد الكبير للمشردين داخلياً في شتى أنحاء العالم وحاجتهم إلى المساعدة والحماية، وطُلب إلى ممثل الأمين العام إعداد دراسة شاملة للتعريـــف بالقوانين والآليات القائمة لحماية المشردين داخلياً، والتدابير الإضافية لتعزيز تنفيذ هذه القوانين والآليات، والبدائـل المتوفرة لتلبية احتياجات الحماية التي لا تغطيها على نحو كافٍ الصكوك القائمة. ومنذ ذلك الحين جُـــددت ولايـــة الممثل ثلاث مرات (القرارات ٩٥/١٩٩٣ و٥٧/١٩٩٥ و٥٠/١٩٩٨)، وطُلب إليه الاستمرار في تحليـــل الأســـباب الكامنة وراء التشريد الداخلي واحتياجات الأشخاص المشردين والتدابير الوقائية وطرق تعزيز حمايـــة المشـــردين داخلياً ومساعدتهم وتقديم الحلول إليهم. وقد طُلب إلى الممثل التصرف بهذا الشكل من خلال الحوار مع الحكومـــات والمنظمات الحكومية الدولية والإقليمية وغير الحكومية، مع مراعاة الحالات الخاصة.

ويرفع الممثل تقريره إلى اللجنة سنوياً وإلى الجمعية العامة مرة كل سنتين. ويقدم التقرير الحالي استعراضاً عاماً للتطورات في مجال العمل في إطار ولاية الممثل منذ أن رُفع التقرير الأخير إلى اللجنـــة (E/CN.4/1999/79 وAdd.1 وAdd.2). والغرض منه هو استكمال التقرير المقدم إلى الجمعية العامة في آخر دورة عقدتها (A/54/409).

ويقدم التقرير الرئيسي استعراضاً عاماً للتطورات التي شهدتها مختلف مجالات العمل في إطـــار الولايـــة، وعلى وجه التحديد: المبادئ الإرشادية بشأن التشريد الداخلي؛ والإطار المؤسسي؛ والتركيز القطري؛ واستكشـــاف القضايا الجديدة؛ وبسط الاتجاهات المقبلة للولاية.

وهناك ثلاث إضافات للتقرير. تتألف الإضافة ١ من تقرير عن بعثة متابعة الممثل إلى كولومبيا لدراســـة حالة التشريد الداخلي، وتتضمن توصيات إلى الحكومة وإلى المجتمع الدولي للتصدي لها بفعالية أكبر. وأما الإضافة ٢ فتقرير موجز عن حلقة تدريبية معنية بالتشريد الداخلي في كولومبيا عقبت مباشرة بعثة الممثل الرسمية إلى ذلك البلد. فيما تتألف الإضافة ٣، التي سيتوقف نشرها على الطلبات المقدمة إلى دوائر شؤون المؤتمرات من تقرير عن بعثة الممثل إلى تيمور الشرقية المبرمجة لشباط/فبراير - آذار/مارس ٢٠٠٠.

مقدمة

١- جاء في غلاف إحدى منشورات مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أن "كيفيـــة مســـاعدة ملايين أضعف الناس على صعيد العالم ممن شُرّدوا داخلياً"، تعتبر "القضية الساخنة في الألفية الجديدة". والواقع أن قضية التشريد الداخلي أصبحت قضية تحتل الصدارة من ناحيتين. الأولى هي أن السنوات الأخيرة شهدت وعياً دولياً متزايداً بالمشكلة - ليس فقط بنطاقها ومداها بل أيضا بالحاجة إلى مواجهتها بفعالية. وفي الوقت ذاته لا تزال مسألة

حماية الأشخاص، الذين يَلزمون حدود الدولة التي ينتمون إليها ومساعدتهم مسألة حساسة تبعث على التحـــدي ولا يوجد لها استراتيجيات دولية ميسورة وجاهزة.

٢- وأوضحت الأزمات في كل من كوسوفو وتيمور الشرقية والشيشان، التي سُلطت عليـــها أضـــواء وســـائل الإعلام خلال السنة الماضية، أن أزمة التشريد الداخلي العالمية آخذة في التنامي مع ظهور حالات جديدة باستمرار واختلافٍ كبير في طرائق مواجهتها. وفي أثناء ذلك لا تزال الحالات القائمة منذ أمد طويل، مثلاً فـــي أفغانســتان وأنغولا وبوروندي وسري لانكا والسودان وكولومبيا، تتدهور باستمرار. كما أن حالة كل من أذربيجان وجورجيـــا مثلاً لا زالت راكدة دون أن تلوح في الأفق أية حلول دائمة. ولا تزال حالات أخرى مثل تركيا والجزائر وميانمـــار قائمة بعيداً عن الاهتمام الدولي في أغلب الأحيان.

٣- أما الجانب الإيجابي من المسألة فيتعلق بالوعي والإدراك المتزايدَين بهذه الظاهرة المأساوية خلال السنوات القليلة الماضية، وقد أدى هذا الوعي والإدراك إلى تطورات هامة في الأطر المعيارية والمؤسسية التي مهدت السبيل لتحسين الاستجابة على الأصعدة الدولي والإقليمي والوطني والمحلي. إلا أن ملايين المشردين داخلياً، فـــي جميـــع أنحاء العالم، لا يزالون في حاجة ماسة إلى المساعدة، وخاصة إلى الحماية. والمحنة التي يعانون منها تشير بواقعية، بالرغم من التقدم المحرز لحد الآن، إلى العمل الضخم الذي يتعين القيام به.

٤- ويقدم هذا التقرير استعراضاً عاماً للتطورات في العمل في إطار الولاية خلال السنة المنصرمة بالإضافـــة إلى الإشارة إلى الجهة التي يُطلب منها بذل مزيد من الجهود. وقد قُسِّم إلى خمسة فروع أساسية تتعلق خاصة بمـــا يلي: المبادئ الإرشادية بشأن التشريد الداخلي؛ والإطار المؤسسي؛ والتركيز القطري؛ وجدول أعمـــال مـــن أجـــل البحث؛ وتوجّهات الولاية مستقبلاً.

أولا - المبادئ التوجيهية بشأن التشرّد الداخلي

٥- ذكّرت اللجنة بالقواعد ذات الصلة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وقـــانون اللاجئين، فأقرت بأن حماية المشردين داخلياً قد تعززت بتحديد حقوق معينة تتعلق بحمايتهم ومساعدتهم، وإعـــادة تـــأكيد هـــذه الحقـــوق وتدعيمـــها، وبخاصـــة عـــن طريـــق المبـــادئ التوجيهيـــة بشـــأن التشـــرّد الداخلـــي (E/CN.4/1998/53/Add.2). وتعرض المبادئ، التي فُصِّلت صياغتها ومحتوياتها في التقارير الســـابقة، الحقـــوق والضمانات بموجب القانون الدولي التي تتعلق بحماية المشردين داخلياً في كل مراحل التشريد. وأعد الدكتور والتر كالين، رئيس الفريق القانوني الذي ساعد الممثل في صياغة المبادئ السنة الماضية، نسخة مشروحة من المبـــادئ تفسر الأحكام القانونية التي استندت إليها، وقد نشرها مؤخراً كل من جمعية القانون الدولي الأمريكيـــة ومشـــروع مؤسسة بروكينغز بشأن التشريد الداخلي.

٦- وبالإضافة إلى ذلك، شكل وضع المبادئ الإرشادية بؤرة إحدى دراسات الحالات الإفرادية العديدة التي أجريت في إطار مشروع السياسة العامة العالمي، الذي يشرف عليه ممثل الأمين العام إلى جانب فولفغانغ رينيكي من البنك الدولي، والذي يشكل جزءاً من مشروعٍ لمؤسسة الأمم المتحدة يحمل عنوان "تصور الأمم المتحدة" (Visioning the UN). هذه الدراسة التي أعدها سايمون باغشو تبحث في الطبيعة التعاونية لعملية وضع المبادئ التوجيهية، التي جمعت بين طائفة عريضة من الأطراف الفاعلة الحكومية والحكومية الدولية وغير الحكومية. واستناداً إلى نتائج هذه الدراسة وغيرها من الدراسات، يرمي مشروع السياسة العامة العالمي إلى إعداد اقتراحات بشأن الأسلوب الذي يمكن أن تتبعه الأمم المتحدة لتؤدي دوراً ريادياً في تعزيز أو، عند الضرورة، وضع شبكات مماثلة للتصدي لقضايا محددة من قضايا السياسات العامة.

ألف - أوجه الاستجابة الأخيرة للمبادئ

٧- قدم ممثل الأمين العام في الدورة الأخيرة للجنة، بناء على طلبها، تقريراً بشأن الآراء المتعلقة بالمبادئ التوجيهية التي أعربت عنها الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية (E/CN.4/1999/79، الفقرات من ١٤ إلى ٣٤). وترد أدناه الآراء التي أُعرِبَ عنها بعدئذ.

٨- وقد أقرت الجمعية العامة المبادئ التوجيهية في سياق نظرها في بندي جدول الأعمال المتعلقين بحقوق الطفل وبمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين[١]. بيد أن الجمعية العامة لم تعلق على المباد بشيء من التفصيل إلا في آخر دورة لها، نظراً لتحويل البند المتعلق بالمشردين إلى بند يُدرج في جدول الأعمال كل سنتين. وأحاطت الجمعية العامة علماً في قرارها ١٦٧/٥٤، المعتمد في دورتها الرابعة والخمسين، بقيام ممثل الأمين العام، على أساس تجميعه وتحليله للقواعد القانونية، بوضع إطار شامل لحماية الأشخاص المشردين داخليا، ولا سيما المبادئ التوجيهية بشأن التشرد داخليا[٢]. ورحبت الجمعية ، على غرار اللجنة، باستخدام الممثل للمبادئ التوجيهية في حواره مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، وطلبت إليه مواصلة جهوده في هذا الصدد. وعلاوة على ذلك، لاحظت الجمعية العامة بارتياح أن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية تستخدم المبادئ في عملها، وشجعت على مزيد نشر المبادئ وتطبيقها.

٩- ومجلس الأمن محفل آخر أُعرِبَ فيه عن الآراء بشأن المبادئ. وقد تم ذلك في سياق تركيز المجلس السنة الماضية على قضية حماية المدنيين في النزاعات المسلحة. ونظراً لأن النزاعات المسلحة أضحت السبب الرئيسي في التشريد الداخلي فيما أضحت الحماية أمَسّ ما يحتاجه السكان المتضررون، أثبتت المحنة التي يعاني منها المشردون داخلياً أنها مدعاة أساسية للقلق عند النظر في هذا الموضوع. وأشار البيان الذي أدلى به رئيس مجلس الأمن (S/PRST/1999/6)، بعد النظر في القضية لأول مرة في شباط/فبراير ١٩٩٩ بصريح العبارة إلى المشردين داخلياً على أنهم ينتمون إلى مجموعات المدنيين المستضعفة. وأكد عدد من المتكلمين أهمية وضع إطار معياري لضمان حمايتهم (S/PV.3977). وألقى ممثل كندا الضوء على ظهور معايير جديدة تهدف إلى التصدي للطبيعة المتغيرة للنزاعات، مثلاً فيما يتعلق بالمشردين داخلياً. وأشاد ممثل المملكة المتحدة بتدوين مبادئ تتصل بالمشردين داخلياً

وأكد الحاجة إلى آلية تضمن مراعاة هذه المبادئ. وأعرب ممثل غامبيا عن أمله أن يعتمد المجتمع الدولي، بمناسبة الذكرى الخمسين لاتفاقيات جنيف، إطاراً معيارياً مناسباً بالنسبة للمشردين داخلياً. وأكد الممثل الخاص للأمين العام المعني بشؤون الأطفال والنزاعات المسلحة على خطورة وضع المشردين داخلياً مشدداً على الحاجة الملحة إلى فعل ذلك.

١٠- ولتشجيع نظر المجلس في هذا البند، طلب المجلس إلى الأمين العام إعداد تقرير يتضمن توصيات ملموسة بشأن الطرق التي يمكنه من خلالها تحسين حماية المدنيين المادية والقانونية في حالات النزاعات المسلحة، سيما بواسطة تحديد المساهمة التي يمكن أن يقدمها المجلس حيال التنفيذ الفعلي للقانون الإنساني القائم وبحث ما إذا كانت ثمة فجوات عميقة في القواعد القانونية الراهنة (انظر S/PRST/1999/6). وحدد الأمين العام، في تقريره الذي رفعه إلى المجلس (S/1999/957)، التشريد الداخلي بوصفه واحداً من مجالات المناقشة التي يوجد بشأنها فجوات في القانون الدولي القائم. وأشير إلى أنه في غياب إطار قانوني دولي محدد يوضح حقوق المشردين داخلياً وحرياتهم، قام ممثل الأمين العام بجمع المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي بالاستناد إلى الصكوك الموجودة في القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان. وأوصى الأمين العام بأن يشجِّع مجلس الأمن الدول على اتباع الارشاد القانوني الوارد في المبادئ التوجيهية في حالات التشريد الجماعي.

١١- وفي النقاش الذي دار حول تقرير الأمين العام (S/PV.4046 والاستئناف ١ والتصويبان ١ و٢ والاستئناف ٢)، أعلن ممثل كندا دعمه الكامل لتركيز الأمين العام على معالجة حقوق المشردين داخلياً واحتياجاتهم في حالات النزاعات المسلحة. وأشار ممثل الهند إلى أن ثمة حاجة إلى قبول دولي واسع بالمبادئ لكي يشجع المجلس الدول على التقيد بها، وإلى أن التشريد الداخلي من مسؤولية الدول المعنية. ولما كان هناك اتفاق على أن المسؤولية الرئيسية لحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم تقع على عاتق حكومة الدولة المعنية، أيد ممثل الاتحاد الأوروبي، الذي تكلم أيضاً بلسان أستونيا وبلغاريا وبولندا والجمهورية التشيكية ورومانيا وسلوفاكيا ولاتفيا وليتوانيا، استخدام المبادئ على نطاق أوسع في عمل الأمم المتحدة على المستوى القطري.

١٢- وفي نقاش مستقل للمجلس ركز فيه على الأطفال والنزاعات المسلحة، أكد الممثل الخاص للأمين العام المعني بهذه القضية حاجة المجتمع الدولي العاجلة والملحة إلى إيجاد طريق لتوفير حماية منهجية ودعم عملي لملايين الناس، وأكثرهم من النساء والأطفال، المشردين حالياً داخل حدودهم الوطنية. وتحقيقاً لهذه الغاية، دعا الممثل إلى التوسع في نشر المبادئ التوجيهية واستعمالها من قبل الحكومات وأطراف النزاع ومجتمع العاملين في المجال الإنساني (انظر الوثيقة S/PV.4037).

١٣- واستمر المجلس الاقتصادي والاجتماعي أيضاً في تركيز اهتمامه على قضية المقاييس المعيارية المتعلقة بالتشريد الداخلي، وبالخصوص في سياق جزئه الثاني المتعلق بالشؤون الإنسانية المعقود في جنيف في تموز/يوليه ١٩٩٩. وأشار الأمين العام في تقريره الذي رفعه إلى المجلس عن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ (A/54/154-E/1999/94) إلى أن مهاجمة المدنيين مباشرة، في انتهاك صارخ للقانون

الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان بما يؤدي إلى التشريد الجماعي القسري والخسائر في الأرواح، يشكل أكبر التحديات أمام الوكالات الإنسانية. وأكد الأمين العام على أنه يمكن تحسين بيئة العمل الإنساني من خلال وضع القوانين والقواعد الدولية المتعلقة بحقوق المدنيين ونشرها، فلاحظ أن المبادئ التوجيهية بدأت بسرعة تكتسب سلطة ومكانة دوليتين. وأشير إلى النشر الفعلي للمبادئ، وإلى تنظيم ممثل الأمين العام والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية لاجتماعات اقليمية لمناقشة تطبيق المبادئ في الميدان، وإلى استعمال المبادئ من قبل المنظمات الاقليمية. ودعا المجلس، في استنتاجاته المتفق عليها ١٩٩٩/١، كافة الدول إلى تطبيق القواعد المتعلقة بالمشردين داخلياً المعترف بها دولياً. كما أحاط علماً بأن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تستعمل المبادئ التوجيهية.

١٤- وتعد اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين محفلاً آخر أُعرب فيه عن الآراء بشأن المبادئ. وأكد ممثل النرويج السنة الماضية، في الدورة الخمسين للجنة التنفيذية، الحاجة إلى ضمان احترام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان لحماية المشردين داخلياً على نحو أفضل، وأشار إلى المبادئ التوجيهية على أنها أداة مفيدة وتحظى بقبول حسن في هذا الصدد. وأعلن ممثل السويد أنه ينبغي تنفيذ المبادئ بفعالية، ودعا المفوضية إلى إبلاغ اللجنة الدائمة التابعة للجنة التنفيذية بهذه المسألة. وأشار ممثل الولايات المتحدة إلى أن محنة المشردين داخلياً هي إحدى اهتمامات بلده ذات الأولوية. وأعرب عن قلقه خاصة بشأن "الحماية المتفاوتة وغير الكافية المتاحة" للمشردين داخلياً، مؤكداً أنه يجب على منظومة الأمم المتحدة، بالاضافة إلى الدول الأعضاء، وضع استجابات يمكن التنبؤ بها بشكل أكبر لضمان أن يحصل المشردون داخلياً على الرعاية والحماية اللتين يحتاجونهما. وقد استُحسن العمل الذي اضطلع به ممثل الأمين العام لوضع المبادئ التوجيهية وتأييد التعاون الوثيق بين مؤسسات منظمة الأمم المتحدة ذات الصلة ولجنة الصليب الأحمر الدولية والمنظمات غير الحكومية والدول. وسلطت المفوضة السامية لحقوق الإنسان الضوء أيضاً، في بيانها أمام اللجنة التنفيذية، على جدوى المبادئ وأشارت إلى كولومبيا كمثال للبلدان التي تعمل فيها مفوضية حقوق الإنسان ومفوضية شؤون اللاجئين على نحو وثيق لدعم الآليات الوطنية لحماية المشردين داخلياً. وفي المذكرة بشأن الحماية الدولية (A/AC.96/914)، توسعت مفوضية شؤون اللاجئين في الحديث عن النموذج الكولومبي، مشيرة إلى أن برنامجها الذي يرمي إلى تعزيز الإطار القانوني وإطار السياسة العامة والإطار المؤسسي للمشردين داخلياً في هذا البلد يتمحور حول تنفيذ المبادئ التوجيهية، مع وجود ترابطات لمجهود أوسع لدعم القانون الإنساني الدولي ولتعزيز احترام حقوق الإنسان. وكررت اللجنة التنفيذية، في الاستنتاجات بشأن الحماية الدولية، التي اعتمدها الاجتماع (A/AC.96/928، الفرع الثالث - ألف)، التأكيد على ما للمبادئ التوجيهية من صلة وثيقة بالموضوع، وأعادت تأكيد دعمها لدور المفوضية ولشؤون اللاجئين مع الأشخاص المشردين داخلياً على أساس المعايير التي حددتها الجمعية العامة. (المرجع نفسه، الفقرة ٢٠ (ر)).

١٥- وقد أكد أيضاً المؤتمر الدولي السابع والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، الذي عقد في جنيف في الفترة ما بين ٣١ تشرين الأول/أكتوبر و٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، والذي ركز على تحسين رعاية ضحايا النزاعات المسلحة والكوارث الطبيعية وحمايتهم، تأكيداً خاصاً على الإطار المعياري لحماية المشردين داخلياً. وعرضت خطة العمل التي اعتمدها المؤتمر عدداً من التدابير في هذا الصدد[٣]. هكذا، يجب أن تبذل أطراف النزاع كل ما في وسعها، وهي تخوض غمار الحرب وبالاضافة إلى الامتناع الكامل عن مهاجمة المدنيين والأهداف المدنية،

لحقن دماء المدنيين وحمايتهم واحترامهم مع اتخاذ تدابير استثنائية بشأن المجموعات المستضعفة بوجه خاص، بمن فيهم المشردون. ويجب على أطراف النزاع المسلح اتخاذ تدابير فعالة لضمان تفادي الأعمال التي تتسبب في تشريد السكان بلا مبرر. وإذا وقع التشريد، فعليها ضمان احترام المشردين وحمايتهم وتوفير المساعدة المناسبة لهم وتمكينهم من العودة طوعاً بسلام آمنين إلى بيوتهم أو التوطُّن من جديد بمحض إرادتهم في مكان آخر. ومن أجل كفالة حقوق أضعف السكان وسد حاجاتهم الماسة كأولى أولويات العمل الإنساني، أوضحت خطة العمل أن الجمعيات الوطنية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ولجنة الصليب الأحمر الدولية، إذا أحاطت علما بالمبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي، قد تقدم خدماتها لصالح المشردين داخليا ولها أن تدعم الدول في وفائها بالتزاماتها لمساعدة المشردين وحمايتهم. ودعا ممثل النمسا، في الملاحظات التي أبداها في الجلسة العامة بشأن موضوع الشراكة الاستراتيجية لتحسين ظروف معيشة المستضعفين، جميع الدول إلى تنفيذ المبادئ التوجيهية من خلال زيادة التعاون مع الجمعيات الوطنية.

١٦- واستمرت مشاركة مفوضية حقوق الإنسان والآليات الخاصة باللجنة، كل من جانبه، في تعزيز المبادئ التوجيهية وتطبيقها. وعرض الممثل المبادئ رسميا على زملائه في الاجتماع السنوي للمقررين الخاصين والممثلين والخبراء المستقلين المنعقد بجنيف في شهر أيار/مايو. وقد كان النقاش بشأن المبادئ إيجابيا جدا، ولاحظ العديد من المشاركين أن المبادئ كانت ملائمة ومفيدة لعملهم، كما لاحظوا أهمية آليات اللجنة التي وُظِّفَت في التصدي لحاجة المشردين داخليا إلى الحماية. وقد بدأ عدد المقررين الخاصين والخبراء المستقلين المعنيين، بحالات قطرية محددة وكذلك بموضوعات خاصة، الاستشهاد بالمبادئ التوجيهية في تقاريرهم ونداءاتهم العاجلة. هذا، وتوجد خطط جارية حالياً لكي يعرض الممثل أيضا المبادئ التوجيهية على الهيئات المنشأة بموجب معاهدات ويوفر لها المعلومات ذات الصلة بشأن حالات التشريد الداخلي في البلدان المعنية. ورحبت اللجنة بالاهتمام الذي أوْلاه المقررون الخاصون المعنيون والأفرقة العاملة والخبراء والهيئات المنشأة بموجب معاهدات لقضايا التشرد الداخلي، ودعت جميع هذه الجهات إلى الاستمرار في البحث عن المعلومات المتعلقة بالحالات التي سبق أن أدت أو يمكن أن تؤدي إلى التشريد الداخلي، وإلى إدراج المعلومات والتوصيات ذات الصلة بذلك في تقاريرها وإتاحتها للممثل الخاص.

١٧- ووُضعت المبادئ التوجيهية أيضا على جدول أعمال الاجتماع السنوي الثاني لرؤساء الهيئات الميدانية التابعة لمفوضية حقوق الإنسان،المعقود بجنيف في أيلول/سبتمبر وقد سبق أن وزعت المفوضية السنة الماضية المبادئ على جميع الموظفين، بمن فيهم الموظفون المتواجدون في الهيئات الميدانية. وكان الغرض من النقاش الذي دار بشأن المبادئ التوجيهية في اجتماع رؤساء الهيئات الميدانية استعراض تجربة الموظفين الميدانيين في تعاملهم مع المشردين داخليا والدور الذي يمكن أن يضطلعوا به لتحسين الاستجابة الدولية لحاجة هؤلاء الأشخاص إلى الحماية، وكذلك الاحتياجات التشغيلية وغيرها من الاحتياجات الضرورية لتعزيز هذا الدور. وأوصى استعراض الهيئات الميدانية التابعة لمفوضية حقوق الإنسان الذي أجراه آيان مارتن، المستشار الخاص للمفوضة السامية، بأن تؤدي المفوضية، بالتعاون مع الممثل، دورا نشطا في المناقشة التي تدور بين الوكالات والتي ترمي إلى تحقيق استجابة أفضل لمحنة المشردين داخليا، وبأن تعكس الولايةُ وترتيبات عمل الهيئات الميدانية هذا الأمر. وفي هذا الصدد، تقوم المفوضية بوضع مشروع لدعم الهيئات الميدانية من طرف المفوضية، يمثل فيه تعزيز المبادئ

التوجيهية وتطبيقها حجر الزاوية ودعت اللجنة المفوضة السامية إلى وضع مشاريع في إطار برنامج المفوضية للخدمات الاستشارية والتعاون التقني لتعزيز حقوق الإنسان بالنسبة للمشردين داخليا.

١٨- واستمرت المنظمات الإقليمية أيضا في إعارة انتباهها للمبادئ. فقد أوصى الاجتماع الوزاري لمنظمة الوحدة الأفريقية المعني باللاجئين والعائدين والمشردين في أفريقيا، المنعقد في الخرطوم في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨، بأن تُعرض المبادئ على لجنة اللاجئين التابعة للمنظمة بغرض النظر فيها في دورتها المقبلة. ودُعي الممثل وفق هذا الطلب إلى تقديم المبادئ إلى لجنة اللاجئين التابعة للمنظمة، في دورتها الثلاثين بأديس أبابا في حزيران/يونيه ١٩٩٩. وقد كان الجو الذي دار فيه النقاش بشأن المبادئ إيجابيا وبنّاء، وأعرب كل المتكلمين عمليا، في تصديرهم للتعليقات التي تقدموا بها، عن تقديرهم لإعداد الممثل للمبادئَ وعرضها على هذا المحفل. ووُجه نداء لزيادة الوعي بالمبادئ في أفريقيا مع اقتراح إطلاق حملة ترويجية من قبل منظمة الوحدة الأفريقية وغيرها من الجهات الفاعلة لهذا الغرض تشمل حلقات دراسية وحلقات تدريبية واجتماعات مائدة مستديرة. واختتم الاجتماع نقاش البند بالإحاطة علما بالمبادئ مع الاهتمام والتقدير.

١٩- وعُرض قرار لجنة اللاجئين بعد ذلك على مجلس وزراء منظمة الوحدة الأفريقية في دورته العادية السبعين المنعقدة في الجزائر العاصمة في شهر تموز/يوليه. وسلط الأمين العام للمنظمة الضوء على قرار اللجنة محيطا علما بالمبادئ التوجيهية مع الاهتمام والتقدير في قراره بشأن الدورة المذكورة آنفا للجنة المعنية بحالة اللاجئين والعائدين والمشردين في أفريقيا. وقدم التقرير أيضا استعراضا عاما لحلقة التدريب سالفة الذكر التي انعقدت في أديس أبابا في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨ مشير صراحة إلى تشديد حلقة التدريب على الحاجة إلى تعزيز نشر المبادئ التوجيهية وتطبيقها في جميع أرجاء أفريقيا واستكشاف دور المنظمات الأفريقية الإقليمية ودون الإقليمية في معالجة مشكلة التشريد الداخلي.

٢٠- وفي القارة الأمريكية، رحبت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الدول الأمريكية بالمبادئ التوجيهية وأعربت عن تأييدها التام لها مشيرة إلى أنها أشمل عملية لتأكيد المعايير يمكن تطبيقها على المشردين داخليا، وأنها بذلك توفر توجيها رسميا للجنة عن الكيفية التي ينبغي بها تفسير القانون وتطبيقه أثناء مراحل التشريد كافة. وقد بدأت اللجنة وكذلك مُقرّرها المعني بشؤون المشردين داخليا في تنفيذ المبادئ في عمل كل منهما[٤].

٢١- وقد وزعت منظمةُ الأمن والتعاون في أوروبا المبادئ على البلدان الأعضاء فيها وعلى حلقتها الدراسية المعنية بالبعد الإنساني فيما يتعلق بدور البعثات الميدانية للمنظمة في العمل في مجال حقوق الإنسان. هذا، ويتعاون المكتب من أجل المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان مع الممثل للدعوة إلى تنظيم حلقات دراسية بشأن المبادئ في بلدان المنظمة المتضررة من التشريد الداخلي (انظر الجزء الفرعي جيم أدناه). وعلاوة على ذلك، دُعي الممثل إلى تقديم عرض رسمي للمبادئ إلى هذه المنظمة هذا العام.

٢٢- واستمرت المنظمات غير الحكومية في نشاطها بشكل خاص لتعزيز المبادئ التوجيهية وتطبيقها في عملها مع المشردين. وقد شرعت منظمة العفو الدولية في تطبيق المبادئ بانتظام في الرصد والتقدم بالتوصيات لتحسين الاستجابة لحالات التشريد الداخلي في جميع أرجاء العالم[٥] واستمر مجلس اللاجئين النرويجي في تعزيز المبادئ بواسطة أنشطته

المتعددة بشأن التشريد الداخلي التي سوف يتم التوسع في البعض منها بتفصيل في هذا التقرير. كما أن المنظمات غير الحكومية القُطْرية قد كانت نشطة في تعزيز المبادئ التوجيهية وتطبيقها في سياق بلدانها ففي الفلبين مثلا دعت اللجنة الكنسية للعائلات والمجتمعات المحلية المشردة إلى عقد محفل لمناقشة المبادئ[٦]، كما عقدت مؤخراً بالتعاون مع مجلس اللاجئين النرويجي، حلقة تدريبية بشأنها (انظر أدناه، الجزء الفرعي جيم).

باء – نشر المبادئ وتطبيقها

٢٣- أحاطت اللجنة والجمعية العامة معاً علما مع التقدير بأن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية تستخدم المبادئ التوجيهية في عملها، وما انفكت تشجع على مزيد نشر المبادئ وتطبيقها. وفيما يتعلق بالنشر، يُبرز عدد من المبادرات المتخذة العام الماضي الامتداد العالمي لهذه الجهود بالإضافة إلى الشراكات بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والحكومات التي تستتبعها هذه الجهود. هذا، وإن استنساخ المبادئ التوجيهية من قبل مكتب منسق الشؤون الإنسانية في شكل كتيب متاح اليوم بالانكليزية والفرنسية والإسبانية والبرتغالية وموزع على نطاق واسع في أنحاء العالم جميعها. وقد أُرسِلت نسخ متعددة من هذا الكتيِّب إلى مكاتب الهيئات الميدانية التابعة لمفوضية حقوق الإنسان باللغات ذات الصلة. وفي جورجيا، استنسخ مكتب منسق الشؤون الإنسانية في شكل كتيب ترجمة المبادئ إلى اللغة الجورجية التي تولت القيام بها إحدى المنظمات غير الحكومية المحلية بدعم من مفوضية شؤون اللاجئين. وفي سري لانكا، عملت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مع مكتب منسق الشؤون الإنسانية لاستنساخ الكتيِّب باللغتين السنهالية والتاميلية. وفي كولومبيا، استنسخت المفوضية ومكتب أمين المظالم معاً كتيِّباً يتضمن المبادئ التوجيهية باللغة الإسبانية كجزء من حملة للتوعية العامة عن حالة التشريد الداخلي الخطيرة في ذلك البلد. وفي الفلبين، أعيد طبع المبادئ التوجيهية في كتيِّب من طرف المنظمة غير الحكومية المحلية، اللجنة الكنسية للعائلات والمجتمعات المحلية المشردة، بدعم من مفوضية شؤون اللاجئين ومكتب مستشار الرئيس المعني بعملية السلام ومركز إعلام الأمم المتحدة والمركز الإعلامي الفلبيني لحقوق الإنسان، لبلوغ الغرض المعلن وهو الوصول إلى المسؤولين الحكوميين، والمشرِّعين، والأطراف المشاركة في النزاعات المسلحة وغصب الأراضي، والمنظمات غير الحكومية، وكل أولئك الذين يشاركون في ظاهرة التشريد الداخلي.

٢٤- وقد وُضع السنة الماضية إجمالاً عدد من المواد لتعزيز تطبيق المبادئ. وأعد الممثل، بطلب من الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية ***دليلاً لتطبيق المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي*** يوضح فحوى المبادئ التوجيهية في لغة مبسطة. وقد راجع ***الدليل***، الذي أعدته الدكتورة سوزان فوربس مارتن، الخبيرة في شؤون الهجرة القسرية، بدعم من مشروع مؤسسة بروكينغز بشأن التشريد الداخلي، ممثلو وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في اجتماع دعا إليه مكتب منسق الشؤون الإنسانية في نيويورك في شهر نيسان/أبريل. وسوف ينشر المكتب **الدليل** الذي سيستهّله الممثل بكلمة تصدير.

٢٥- وسوف ينشر مكتب منسّق الشؤون الإنسانية ***الدليل*** كجزء من مجموعة مواد تشمل أيضاً ***كتيب الممارسة الميدانية في مجال التشريد الداخلي: نماذج من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الشريكة للمبادرات الميدانية التي***

تدعم المشردين داخلياً. ويرمي ***الكتيب***، الذي يتضمن أكثر من ٦٠ نموذجاً من مبادرات البرامج الميدانية التي تدعم تطبيق المبادئ التوجيهية إلى حفز الممارسين في وضع برامجهم الخاصة للتصدي لاحتياجات المشردين داخليا. وقد استُكمل ***الكتيب***، الذي أُعدَّ تحت إشراف منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) بدعم من مكتب منسق الشؤون الإنسانية ومكتب الممثل، في اجتماع خبراء في آذار/مارس. وهو الآن قيد النشر من طرف مكتب منسق الشؤون الإنسانية بتصدير من منسق الإغاثة الطارئة.

٢٦- وقد كان من بين التوصيات التي تقدمت بها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في استعراضها لقدرات منظومة الأمم المتحدة في مجال المساعدة الإنسانية في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، الحاجة إلى التدريب في ميدان المعايير القانونية التي تتناول حماية المشردين داخلياً والمساعدات المقدمة لهم. وبعد استكمال هذه التوصيات بقليل، كررت فرقة العمل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتدريب تأكيدها الحاجة إلى مواد تدريبية مشتركة بين الوكالات تعنى بالمشردين داخلياً. وخلال السنة الماضية اتُخذت خطوات عملية ملموسة لوضع المواد التدريبية هذه. وقد طُلب إلى مكتب منسّق الشؤون الإنسانية جمع المواد التدريبية الموجودة ذات الصلة وتقييمها، وتقديم اقتراح بشأن ما هو مطلوب حتى الآن، بالتعاون مع الممثل. وقد كانت مشاريع الوحدات النموذجية، التي وضعها مجلس اللاجئين النرويجي ومفوضية حقوق الإنسان، والتي جرى اختبارها في الحلقة التدريبية سالفة الذكر التي انعقدت في أوغندا، من بين المواد التدريبية القائمة التي يُستند إليها لتطوير برنامج تدريبي إجمالي مشترك بين الوكالات. وفي شهر أيار/مايو، استعرض أحد اجتماعات جهات الوصل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن المشردين داخلياً الاقتراح وأقر فكرة قيام اليونيسيف ولجنة اللاجئين ولجنة اللاجئين النرويجية بدور جهتي الوصل لوضع البرنامج التدريبي المذكور.

٢٧- وفيما يلي أهداف البرنامج التدريبي الإجمالي: تعزيز المبادئ التوجيهية، ورفع مستوى الوعي بحاجة المشردين للحماية والمساعدة والتنمية، وتحسين الاستجابة لهذه الاحتياجات. وكان الجمهور المستهدف يشمل موظفي الإدارة والبرمجة الميدانيين من المرتبة المتوسطة في الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية بالإضافة إلى السلطات الحكومية المسؤولة عن المشردين داخليا. أما المواضيع التي ستشملها الوحدات النموذجية التدريبية فهي: تعريف المشردين داخلياً، والأصول القانونية للمبادئ التوجيهية، والإطار المؤسسي، ومراحل التشريد المختلفة - الحماية من التشريد التعسفي، والحماية أثناء التشريد، والحلول المستدامة للعودة أو إعادة التوطين أو إعادة الإدماج. هذا، ويشترك موظفو العديد من أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والوكالات الشريكة، بما فيها مفوضية حقوق الإنسان، في إعداد الوحدات النموذجية التي سوف يجري استعراضها في اجتماع للخبراء وسيتم تقديمها إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بغرض مراجعتها في ربيع سنة ٢٠٠٠. ويجب بطبيعة الحال أن يمتد التدريب في مجالي المبادئ التوجيهية والتشريد الداخلي ليتعدى إطار اللجنة للوصول إلى كلّ مَن له دور في التصدي لمحنة المشردين داخليا. وقد أحسن مجلس الأمن في هذا الصدد إذ طلب مؤخراً من الأمين العام ضمان أن يحصل موظفو الأمم المتحدة الذين يشتركون في عمليات صنع السلام وحفظه وبناء السلم على التدريب المناسب في مجال القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان واللاجئين (قرار مجلس الأمن ١٩٩٩/١٢٦٥).

٢٨- ومن الوسائل الأخرى لتعزيز نشر المبادئ التوجيهية وتطبيقها الحلقات الدراسية والحلقات التدريبية. وقد أعربت لجنة حقوق الإنسان عن ترحيبها باستعمال الممثل للمبادئ التوجيهية في حواره مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، خاصة في إطار الحلقات الدراسية بشأن التشريد، وطلبت إليه الاستمرار في هذا الاتجاه. وقد خُصَّ بالذكر الحلقة الدراسية المعقودة تحت رعاية منظمة الوحدة الأفريقية في أديس أبابا في عام ١٩٩٨. ورُفع تقرير الحلقة التدريبية هذه إلى اللجنة في دورتها الأخيرة (E/CN.4/1999/79/Add.2). وقد استُنسخ التقرير أيضاً علاوة على البحوث المتعددة المقدَّمة وبالإضافة إلى التصدير الذي كتبه الممثل، في عدد خاص من مجلة *"Refugee Survey Quarterly"*، التي تنشرها مفوضية شؤون اللاجئين[٧].

٢٩- ومنذ انعقاد الدورة الأخيرة للجنة، خُطِّط لتنظيم مزيد من هذه الحلقات الدراسية والحلقات التدريبية أو سبق أن نُظمت في مناطق أخرى من العالم. ففي الفترة ما بين ٢٧ و٢٩ أيار/مايو ١٩٩٩، انعقدت حلقة تدريبية عن تنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي في بوغوتا بكولومبيا، اشترك في رعايتها مشروع مؤسسة بروكينغز بشأن التشرد الداخلي، وائتلاف منظمات غير حكومية محلية تعمل مع المشردين داخلياً هي "مجموعة دعم منظمات المشردين" *(Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados)*، ولجنة الولايات المتحدة للاجئين. وجمعت الحلقة التدريبية بين مسؤولين حكوميين ومنظمات غير حكومية محلية ومنظمات غير حكومية ووكالات دولية وممثلين لمجتمعات المشردين داخلياً المحلية لأغراض تحليل حالة التشريد الداخلي في كولومبيا على أساس المبادئ، ومناقشة استراتيجيات تعزيز تطبيقها. وأقر إعلانٌ ختامي للحلقة الدراسية، أعدته مجموعة دعم منظمات المشردين، بوثاقة صلة المبادئ التوجيهية بحالة التشريد الداخلي في كولومبيا، مع الإشارة إلى أنها تعرض المعايير الدنيا التي ينبغي احترامها وضمانها، والتأكيد على أهمية وضع المبادئ موضع التطبيق العملي. وتعهد ممثلو الحكومات في الحلقة التدريبية بعقد اجتماع مع المنظمات غير الحكومية بغرض وضع الاستراتيجيات في هذا الصدد. وقد نشر الاتحاد مداولات الحلقة التدريبية في المجلد الإسباني *"Memorias"*[٨]. وتتضمن الإضافة ٢ ملخصاً بالانكليزية لتقرير الحلقة التدريبية، نشره أيضاً مشروع مؤسسة بروكينغز بشأن التشرد الداخلي.

٣٠- وفي شهر شباط/فبراير ٢٠٠٠، سوف ينعقد في بانكوك مؤتمر إقليمي عن التشريد الداخلي في آسيا. وسوف يستضيف مركز الأبحاث الآسيوية للهجرة التابع لجامعة شولالونغكورن ومحفل آسيا هذا المؤتمر الذي سيشترك في رعايته كل من مفوضية شؤون اللاجئين ومشروع مؤسسة بروكينغز، ومحفل آسيا لائتلاف المنظمات غير الحكومية، ولجنة اللاجئين النرويجية، ولجنة الولايات المتحدة للاجئين. وسوف تكون مقاصد المؤتمر كالآتي: تعزيز نشر المبادئ التوجيهية وتطبيقها؛ وتقاسم المعلومات بشأن التشريد الداخلي في منطقة آسيا، بما في ذلك أسبابه وآثاره، وتحديد "الممارسات الجيدة" في التصدي للمشكلة على الأصعدة المحلي والوطني ودون الإقليمي والإقليمي؛ وتشجيع المزيد من الاهتمام بالمشكلة من طرف المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية؛ وتعزيز إنشاء الروابط وإقامة الشبكات داخل المنطقة باتجاه تطوير توثيق المشكلة ورصدها على نحو أكثر انتظاماً ومنهجية. وسوف يدعى للمشاركة في المؤتمر، علاوة على الممثل وممثلي المنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية والخبراء الدوليين، ممثلون للمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية وللمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات البحث بالإضافة إلى صحفيين من ١٥ بلداً وإقليماً آسيوياً (أفغانستان وإندونيسيا وباكستان وبنغلاديش وتايلند وتيمور الشرقية وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

وسري لانكا والصين والفلبين وكمبوديا وماليزيا وميانمار ونيبال). وسوف يُنشر التقرير عن الحلقة التدريبية، علاوة على البحوث المقدمة، في الطبعة القادمة من مجلة *"Refugee Survey Quarterly"*، وسوف يقدَّم التقرير أيضاً إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها المقبلة.

٣١- هذا، ويجري التخطيط لعقد حلقة تدريبية إقليمية عن التشريد الداخلي في جنوب القوقاز في تبيليسي في أيار/مايو. وسوف تركز الحلقة التدريبية، التي سيشترك في رعايتها كل من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/المكتب من أجل المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ومشروع مؤسسة بروكينغز، على حالة المشردين داخلياً الذين يقدر عددهم بـ ٠٠٠ ٨٠٠ شخص في أذربيجان وأرمينيا وجورجيا، وهم مشردون هُجِّروا لعدة سنوات الآن وهم في حاجة إلى حل دائم لمحنتهم. أما المقاصد المحددة للدورة التدريبية فهي: إبلاغ الحكومات والمنظمات غير الحكومية في المنطقة بالمعايير الدولية المتعلقة بالتشريد الداخلي وتعزيز تطبيقها في المنطقة؛ وتشجيع تطوير الأطر المؤسسية والقانونية للتصدي للتشريد الداخلي ودعم عمل المهتمين في الحكومة والمجتمع المدني بتعزيز القدرات المحلية والوطنية؛ وتحديد "أفضل الممارسات" على الأصعدة المحلي والوطني والإقليمي والدولي؛ وتركيز اهتمام المجتمع الدولي على محنة المشردين داخلياً في هذه المنطقة. ومن بين القضايا المحددة التي سوف تتناولها الحلقة التدريبية حرية التنقل والعودة الآمنة والبدائل المتاحة للعودة والتعويض عن الأموال وردها إلى وضعها الأصلي، والمشاركة السياسية والاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً من النساء والأطفال. والممثل، الذي سيكون قد زار البلدان الثلاثة المعنية كلها إبان انعقاد الدورة التدريبية، سيُطلع الجميع على نتائج بعثاته القطرية المعنية بهذه القضايا وغيرها من القضايا (انظر E/CN.4/1999/79/Add.1، وانظر أيضاً الفرع الرابع أدناه). وبالإضافة إلى الممثل، سوف يشمل المشاركون منظمات غير حكومية محلية وأكاديميين ومحامين ومسؤولين حكوميين يتعاملون مع قضية التشريد الداخلي أو الهجرة القسرية وممثلين عن المجتمعات المحلية المشردة وممثلين عن المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية العاملة في المنطقة وخبراء دوليين معنيين بالقضايا المحددة المزمع معالجتها. ومن المأمول أن تؤدي الحلقة التدريبية دوراً حفّازاً هاماً في تشجيع الحوار بين المسؤولين الحكوميين والمنظمات غير الحكومية والابتعاد عن تسييس القضية وتعزيز الحلول المستدامة للمشردين ودعم قدرات المنظمات المحلية.

٣٢- ويجري حالياً النظر في حلقات تدريبية وحلقات دراسية بشأن التشريد الداخلي على الصعيد دون الإقليمي أو القطري في أفريقيا كمتابعة للحلقة التدريبية بشأن التشريد الداخلي في أفريقيا، المعقودة في أديس أبابا في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨. وقد سُلط الضوء على الحاجة إلى مزيد الوعي بالمبادئ في أفريقيا، خاصة من خلال حملة ترويجية تتضمن حلقات دراسية وحلقات تدريبية واجتماعات مائدة مستديرة، في المناقشة الأخيرة سالفة الذكر بشأن المبادئ التوجيهية من جانب لجنة منظمة الوحدة الأفريقية لشؤون اللاجئين.

٣٣- وستظلّ الدعوة إلى تنظيم حلقات تدريبية إقليمية بشأن التشريد الداخلي مجالاً ذا أولوية من مجالات نشاط مشروع مؤسسة بروكينغز الذي يشترك الممثل في الإشراف عليه. وبالإضافة إلى ذلك، يشجع الممثل أيضاً الآخرين على استضافة مثل هذه الحلقات التدريبية. وفي هذا الصدد، كانت لجنة اللاجئين النرويجية نشطة بشكل خاص. وقد نظمت، بطلب من حكومة أوغندا وبالتعاون مع مفوضية حقوق الإنسان، حلقة تدريبية حول المبادئ التوجيهية في

كمبالا في شهر آذار/مارس المنصرم[٩]. وكانت أهداف الحلقة التدريبية كالآتي: تعزيز المبادئ في أوغندا ونشرها وإنفاذها؛ وتعزيز الحوار بين أفراد مجتمعات المشردين داخلياً المحلية والمنظمات غير الحكومية المحلية والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية والسلطات الحكومية المعنية بحاجة المشردين داخلياً في البلد إلى الحماية والمساعدة؛ وتشجيع المنظمات التي تعمل مع المشردين على تقاسم خبراتها في العمل وأفضل ممارساتها. واتفق المشاركون في الحلقة التدريبية، ومن بينهم السلطات السياسية والعسكرية، والمنظمات غير الحكومية المحلية وخبراء حقوق الإنسان، وممثلو مجتمعات المشردين داخلياً المحلية، وممثلو الوكالات الدولية المعنية بالمجال الإنساني والتنمية التي تعمل في البلد، على أنه ينبغي نشر المبادئ على نطاق واسع على كافة الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك بواسطة البرامج الإذاعية وترجمة المبادئ إلى اللغات المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، أُعرب عن التأييد لتنظيم دورات تدريبية على الصعيد المحلي لفائدة الجيش وممثلي مجتمعات المشردين داخلياً المحلية وزعماء الكنائس والمنظمات غير الحكومية بشأن المبادئ التوجيهية وحقوق الإنسان. ودُعي المجتمع الدولي إلى مساعدة هذه الأنشطة الترويجية والتدريبية من خلال حشد الموارد وتوفير المساعدة التقنية.

٣٤- وبناء على نجاح الحلقة التدريبية في أوغندا، تدعم لجنة اللاجئين النرويجية حلقات تدريبية مماثلة في بلدان أخرى. وفي شهر تشرين الثاني/نوفمبر، شاركت اللجنة مع المنظمة غير الحكومية المحلية، اللجنة الكنسية للعائلات والمجتمعات المحلية المشردة، في رعاية حلقة تدريبية بشأن المبادئ التوجيهية في الفلبين[١٠]. وكان المشاركون يشملون مسؤولين حكوميين ومنظمات غير حكومية محلية وممثلين للوكالات الدولية ذات الصلة. كما دعي كل من الممثل وموظفي مفوضية حقوق الإنسان، الذين يدعمون ولايته، لحضور الحلقة التدريبية مع العلم أنهم كانوا قد خططوا لحضورها كما هو مشار إليه في تقرير الممثل المقدم إلى الجمعية العامة (A/54/409، الفقرة ٤٩). غير أن سفرهم إلى البلد للمشاركة في الحلقة التدريبية أُلغي بطلب من الحكومة. وكان من بين توصيات الحلقة التدريبية أن يُدعى الممثل للقيام بزيارة رسمية إلى الفلبين لإجراء حوار مع الحكومة بشأن التشريد الداخلي والتماس الطرق معاً لدعم تنفيذ المبادئ التوجيهية.

جيم- الحاجة إلى آلية للرصد

٣٥- بينما يتواصل تشجيع هذه الجهود المتعددة المبذولة لرصد تطبيق المبادئ وتعزيزها، آن الأوان أيضاً للنظر في آليات تحقيق ذلك بصورة أكثر منهجية. وقد أكد ممثل المملكة المتحدة، في النقاش الذي جرى في مجلس الأمن بشأن حماية المدنيين خلال النزاعات المسلحة، الحاجة إلى آلية تضمن مراعاة المبادئ. ودعا الممثل رسمياً، في مقال صدر مؤخراً في مجلة Forced Migration Review (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠)، إلى إيجاد آلية لرصد المبادئ. والواقع أنه من المأمول إيجاد آلية للرصد خلال العقد المقبل على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية بغية تعزيز تنفيذ المبادئ في كل أنحاء العالم على نحو أكثر شمولية وفعالية. وتوجد الآن آليات متعددة ومن مختلف الأنواع لتشجيع تنفيذ المعايير غير الملزمة ورصدها. وفي اجتماع للخبراء تستضيفه حكومة النمسا في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، سوف يُنظر في الخيارات المتعلقة بهذا الأمر بالإضافة إلى الخطوات القادمة الأخرى التي ينبغي خطوها لتعزيز تطبيق المبادئ في أنحاء العالم كافة.

ثانياً- نحو إيجاد إطار للحماية متفق عليه ومنهجي

٣٦- تقع مسؤولية ضمان حماية المشردين داخلياً على عاتق السلطات الوطنية أساساً، كما تؤكد ذلك المبادئ التوجيهية. وقد كرر مجلس الأمن تأكيده مؤخراً على هذه المسألة في القرار ١٢٦٥ الذي اعتُمد عقب النظر في قضية حماية المدنيين خلال النزاعات المسلحة. إلا أنه كثيراً ما يحدث أيضاً أن تُهمل الضمانات الموجودة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي لحماية المشردين. كما أشار إلى ذلك الأمين العام في تقريره المتعلق بهذه القضية. بل إن السلطات الوطنية قد تكون راغبة عن الاعتراف بوجود المشردين داخلياً. وقد تعرقل أيضاً الجهود الدولية الرامية إلى مساعدتهم وحمايتهم. وكثيراً ما تثبت الجهات الفاعلة من غير الدول، من جانبها، رغبتها عن تلبية احتياجات المشردين أو عجزها عن ذلك. وعلاوة على ذلك، كان المقاتلون يُعولون في عدد من الحالات التي سُجلت مؤخراً، على تشريد المدنيين، والواقع أنهم كانوا يستفيدون منه. وفي مثل هذه الظروف، يقع المشردون داخلياً في فراغ من المسؤولية الوطنية ويصبحون مدعاة قلق المجتمع الدولي.

٣٧- غير أن الاستجابة الدولية لم تكن فعالة بالدرجة الكافية، خاصة في مجال حماية السلامة البدنية وحقوق الإنسان. وشدد الأمين العام، في برنامجه من أجل الإصلاح لعام ١٩٩٧، على أن توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً هو قضية إنسانية ما برحت تتضرر من جراء الثغرة القائمة بين الولايات القائمة لمختلف الوكالات. ولا ريب أن عدداً من الخطوات الهامة قد اتُخذت في اتجاه سد هذه الثغرة، خاصة من خلال إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تحت إشراف منسق الإغاثة الطارئة، كما فُصِّل ذلك في تقرير السنة الماضية المقدم للجنة. إلا أنه لا تزال ثمة حاجة إلى وضع إطار متفق عليه لتوفير حماية أكثر منهجية للمشردين داخلياً. كما برز ذلك في مناقشات مجلس الأمن الأخيرة بشأن حماية المدنيين خلال النزاعات المسلحة.

ألف- بحث يتعلق بحماية المشردين داخلياً

٣٨- إن الخطوة الأساسية الأولى في وضع هذا الإطار هي الفهم الواضح لمعنى حماية المشردين داخلياً. وهذا ما خلصت إليه المفوضة السامية لحقوق الإنسان ومنسق الإغاثة الطارئة والممثل في أحد اجتماعاتهم سنة ١٩٩٨ لمناقشة دور كل منهم لضمان حماية المشردين داخلياً. وقد أعدت مكاتبهم فيما بعد بحثاً مشتركاً يتعلق بحماية المشردين داخلياً تقاسموه مع الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في كانون الثاني/يناير ١٩٩٩ وشكل فيما بعد أساساً قام عليه إعداد بحث بشأن هذه القضية يتناول السياسة العامة على نطاق اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات[١١]. وهذا البحث، الذي صادقت عليه اللجنة الدائمة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، قد فتح آفاقاً هامة في مجال الاستجابة الدولية لحالات التشريد الداخلي.

٣٩- لقد بات من المسلم به اليوم على نطاق واسع أن الاستجابة الدولية للأزمات، التي تجابه الواقع للمدنيين الذين يعانون من انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان غالباً ما يصعب تصور حجمها وفظاعتها، بل وكثيراً ما يكون

مستهدفين بها عمداً، يجب أن تتصدى ليس فقط للحاجة إلى المساعدة بل أيضاً لأوجه القلق بشأن السلامة البدنية. وإن إنشاء هيئات ميدانية معنية بحقوق الإنسان في مثل هذه الحالات يعكس أوجه القلق هذه. غير أن الموارد الشحيحة جداً وتعذر الوصول إلى السكان المحتاجين يفرض أن تنشط كذلك على نحو فعال أطراف فاعلة أخرى في مجال الحماية. ومن ثم، ومع أن العديد من المنظمات الإنسانية والإنمائية أضحت مقتنعة بالحاجة إلى توسيع دائرة أنشطتها في هذا الاتجاه، إلا أن تحديد صيغة الطبيعة المحددة لدورها في مجال الحماية لا يزال في بداياته ويمثل بحث السياسة العامة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن حماية المشردين داخلياً أول محاولة منسقة تقوم بها المنظمات الدولية لحقوق الإنسان والمنظمات الإنسانية والإنمائية للتغلب على هذه المشكلة.

٤٠- وبالاستناد إلى مفهوم حماية المدنيين خلال النزاعات المسلحة وحماية اللاجئين، قياساً على ذلك، يبدأ البحث بما يعد أول محاولة يقوم بها المجتمع الدولي لتعريف حماية المشردين داخلياً على أساس الضمانات المبسوطة في المبادئ التوجيهية. وبعد ذلك حدد البحث عدداً من مجالات النشاط الرامية إلى ضمان المراعاة الفعلية لهذه المعايير، بما في ذلك: نشر المبادئ التوجيهية وتعزيزها؛ والدعوة؛ والرصد وتقديم التقارير؛ والإنذار والاستجابة المبكرين؛ ودعم القدرات في مجال الحماية وتعزيزها على الصعيدين المحلي والوطني؛ والتدريب في مجال التشريد الداخلي؛ وإدماج الحماية في التخطيط للمساعدة فضلاً عن برامج العودة أو إعادة التوطين أو إعادة الإدماج، ووضع آليات فعالة للتنسيق.

٤١- وبالرغم من أن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تكرر أن ضمان حماية ومساعدة المشردين داخلياً والأشخاص المعرضين لخطر التشريد هو في المقام الأول مسؤولية تقع على عاتق السلطات الوطنية، إلا أنها تسند للوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية أيضاً دوراً في مجال الحماية. إذ تلاحظ مثلاً أن "كافة الوكالات التي تقدم المساعدات الإنسانية للمشردين داخلياً تتحمل مسؤولية النظر في الكيفية التي يمكن من خلالها أن يساهم التخطيط لأنشطة المساعدة الإنسانية وتنفيذها، على أفضل وجه، في تعزيز حماية المشردين داخلياً". وقد أوجزت كل منظمة في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في مرفق البحث، الدور الذي تؤديه اليوم في مجال حماية المشردين. وبينما تعترف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بأن حجم أزمات التشريد الداخلي وطبيعته متعددة الجوانب تحتاج إلى نهج تآزري فيما بين الجهات الدولية الفاعلة، يخلص البحث الذي أجرته اللجنة الدائمة إلى عرض مبادئ أساسية ترمي إلى زيادة القدرة على التنبؤ وشمولية الاستجابة في حالات قطرية محددة.

٤٢- وكانت صياغة البحث واعتماده خطوة هامة في اتجاه تركيز الاهتمام على الحماية وتشجيع المزيد من أنشطة الحماية الدولية لفائدة المشردين داخلياً. وكما أعلن عن ذلك في مقدمة البحث، فإن "التصدي لاحتياجات المشردين داخلياً على نحو أكثر تحكماً في الأوضاع قبل ظهورها وتقييم هذه الاحتياجات وتحليلها والعمل عندما تُنتهك حقوق المشردين داخلياً هي جزء من مجهود متزايد من جانب المنظمات الدولية". والواقع أن أثر هذا التطور البالغ على مستوى السياسة العامة يكتسب الأهمية القصوى في استجابة المجتمع الدولي لحالات خاصة من التشريد الداخلي. وسيكون لاستعراض فعالية ترتيبات التنسيق الدولي بشأن التشريد الداخلي، الذي بدأ يضطلع به مكتب

تنسيق الشؤون الإنسانية على صعيد كل بلد على حدة، فائدة عظيمة في تقييم مدى ترجمة سياسات اللجنة الدائمة إلى حماية فعالة على أرض الواقع.

باء- قاعدة بيانات عالمية عن المشردين داخلياً

٤٣- ثمة تطور هام آخر في اتجاه تحقيق استجابة أكثر منهجية لأزمة المشردين داخلياً العالمية، وهو إنشاء نظام عالمي لإدارة المعلومات عن التشريد الداخلي. وإن إنشاء آلية لجمع المعلومات بشأن التشريد الداخلي وتلقيها ونشرها على نحو منهجي كان قد حظي بتأييد الممثل وتشجيع اللجنة منذ أمد بعيد. وقد أثمر هذا المشروع السنة الماضية، وبالأخص مع الإعلان عن إنشاء قاعدة البيانات العالمية عن المشردين داخلياً في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩. لقد أعدت قاعدة البيانات، التي عهدت بها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى مجلس اللاجئين النرويجي، لتكون بمثابة مركز إعلام بشأن التشريد الداخلي بالإضافة إلى كونها جهة مركزية لحفظ المواد المرجعية بخصوص هذه المسألة. وترمي القاعدة بالتحديد إلى تحقيق الأهداف التالية: إتاحة الوصول الأساسي إلى المعلومات المتعلقة بالمشردين داخلياً؛ ودعم ولايات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومنسق الإغاثة الطارئة والممثل من خلال إتاحة معلومات مستوفاة ودقيقة عن التشريد الداخلي في شكل موحد؛ ومساعدة المنظمات الإنسانية في العمليات الميدانية بواسطة استكمال شبكات المعلومات القائمة، والمساهمة في مواءمة ممارسات إدارة المعلومات بشأن التشريد الداخلي عن طريق تعزيز المعايير المشتركة بالنسبة لجمع البيانات، وتعاريف مشتركة للمؤشرات وللمنهجية النموذجية؛ ولتصبح جهة وصل رئيسية للمنظمات غير الحكومية من أجل الدعوة والإعلام عن حاجة المشردين داخلياً إلى الحماية والمساعدة؛ والمساعدة في قياس أثر المبادئ الإرشادية من خلال رصد حالات التشريد الداخلي في أنحاء العالم جميعها.

٤٤- هذا، وتجري إدارة عملية جمع المعلومات وفق نهج تدرجي. ففي المرحلة الأولى، تُجمع المعلومات من مصادر متوفرة حالياً على نطاق عام، بما فيها تقارير بعثات الممثل القطرية. وتعتمد المرحلة الثانية، التي بدأت بالفعل، نهجاً أكثر استشرافاً بالنسبة لجمع المعلومات، خاصة من خلال توسيع مصادر المعلومات وتطوير شبكة للمعلومات من جهات الوصل بين المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، ووكالات الأمم المتحدة، والمؤسسات الأكاديمية والمنظمات الإقليمية التي تعمل في مجال التشريد الداخلي. وسوف تشجع جهات الوصل هذه على تقديم المعلومات لإدراجها في قاعدة البيانات. ويجري حالياً استكشاف أُطر تقاسم المعلومات مع أعضاء اللجنة الدائمة، بما فيها المفوضية السامية لحقوق الإنسان.

٤٥- أما قاعدة البيانات فمنظمة في شكل دراسات إجمالية عن البلدان. وهذه الدراسات مقسمة بدورها إلى مواضيع، أي: خلفية التشريد وأسبابه؛ ودراسات إجمالية عن السكان وعددهم؛ وأنماط التشريد؛ وشواغل الحماية؛ والحاجات المعيشية؛ والحصول على التعليم؛ وقضايا الاعتماد على الذات والمشاركة في الشؤون العامة؛ واحتياجات التوثيق والمواطنة؛ وقضايا الوحدة والهوية والثقافة العائلية؛ وقضايا الملكية؛ وأنماط العودة وإعادة التوطين؛ وإمكانية الوصول في المجال الإنساني؛ والاستجابة الوطنية والدولية. وهناك ملخص عن كل بلد يقدم استعراضاً عاماً

للاستنتاجات في كل واحد من المجالات المتعلقة بالمواضيع. كما توفر روابط للمصادر المذكورة في الدراسة الإجمالية القطرية (بما فيها الروابط الإلكترونية الكاملة عندما تكون متاحة)، مما يجعل من قاعدة البيانات أداة بحث نفيسة.

٤٦- وفي شهر كانون الأول/ديسمبر انطلقت قاعدة البيانات رسمياً على الإنترنت (www.idpproject.org) مع تقديم ١٤ دراسة إجمالية قطرية: أفغانستان، وأنغولا، وأذربيجان، والبوسنة والهرسك، وبوروندي، وكولومبيا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وميانمار (بورما)، وبيرو، وسيراليون، والصومال، وسري لانكا، والسودان، وأوغندا. وسوف يستمر العمل على إضافة دراسات إجمالية قطرية خلال السنة المقبلة، ويتدرج في النهاية كافة البلدان المتضررة من التشريد الداخلي (يقدر عددها حالياً بأكثر من ٥٠ بلداً). ومن المتوقع أن يجري بصورة منتظمة تحديث الدراسات الإجمالية القطرية المتعلقة بحالات الأزمات، بينما ستراجع حالات أخرى مرتين في السنة على الأقل.

٤٧- ومن المهم تحديث المعلومات بشأن التشريد الداخلي بشكل منتظم لضمان ألا تُهمل أو تُنسى حالات التشريد الداخلي الخاصة التي تتطلب اهتمام المجتمع الدولي. وإن الممثل الذي أيِّد منذ أمد بعيد وضع نظام متكامل للمعلومات بشأن المشردين داخلياً، وبخاصة الآن بعد أن عاين قاعدة البيانات الأولية، يعتقد أكثر من أي وقت مضى أن وضع نظام شامل للمعلومات بشأن التشريد الداخلي، كما يرد في قاعدة البيانات، هو شرط لازم لتعزيز الاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً في أرجاء العالم كافة. ومن ثم فإن الدعم المالي مهم للتمكن من صيانة قاعدة البيانات وزيادة تطويرها.

ثالثاً- التركيز القطري

٤٨- سوف يجري قياس مدى فعالية التطورات في مجال الاستجابة لأزمة التشريد الداخلي العالمية أولاً وقبل كل شيء انطلاقاً من الأوضاع القائمة على أرض الواقع. وتتيح بعثات الممثل القطرية فرصة لتقييم ظروف المشردين مباشرة وللدعوة إلى إدخال التحسينات. ولغاية اليوم، قام الممثل بـ ١٤ زيارة قطرية لأذربيجان، وبوروندي، وكولومبيا (مرتان)، والسلفادور، وموزامبيق، وبيرو، والاتحاد الروسي، ورواندا، والصومال، وسري لانكا، والسودان، وطاجيكستان، ويوغوسلافيا سابقاً.

ألف- بعثة المتابعة إلى كولومبيا

٤٩- قام الممثل السنة الماضية بزيارة متابعة إلى كولومبيا، وقد عرض تقريران حول هذه الزيارة كإضافة ١ و٢ إلى هذا التقرير. ومنذ زيارة الممثل الأولى إلى كولومبيا سنة ١٩٩٤، ساءت حالة التشريد الداخلي بشكل كبير وبات يتضرر منها اليوم نحو ١,٥ مليون شخص. وتحتل كولومبيا، حسب الإحصاءات التي نشرتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المرتبة الثالثة في العالم من حيث عدد المشردين داخليا وذلك بعد السودان وأنغولا[١٢]. وعلاوة

على ذلك، لا يزال عدد المشردين داخلياً في كولومبيا ينمو باستمرار. ومع ذلك، ورغم أن مشكلة التشريد في كولومبيا أكبر من حيث العدد مقارنة بحالات أخرى، مثل تيمور الشرقية أو كوسوفو أو الشيشان، فإنها تأخذ أساساً شكل أزمة "صامتة"، تعاني من قلة الاهتمام على الصعيدين المحلي والدولي معاً. وبعد أن جدد الممثل تقييم الحالة مباشرة وشهد تدهورها السريع في السنوات الماضية، فإنه يعتقد أكثر من أي وقت مضى أن هذه الأزمة يجب عدم الاستمرار في إغفالها[١٣].

٥٠- ومن المؤكد أن حكومة كولومبيا قد بدأت باتخاذ بعض التدابير في اتجاه تحسين استجابتها لأزمة التشرد الداخلي، بما في ذلك رفع مستوى وعيها بالمشكلة والاعتراف بأن العنف هو سبب التشريد، وسن التشريعات، وتحديد آليات مؤسسية لمعالجة المشكلة وطلب المساعدة الدولية. ومع ذلك، يرى الممثل أن معظم التوصيات التي تقدم بها عند زيارته سنة ١٩٩٤ (انظر E/CN.4/1995/50/Add.1) تظل صالحة إلى اليوم. أما التشريع المعتمد فيعاني من قصور في التنفيذ وفي الشمولية لتلبية احتياجات المشردين. وتتطلب المسؤوليات المؤسسية تعريفا أوضح، خاصة بالنسبة للحماية والوقاية. وهناك قواعد غير منطقية تحكم العملية التي يعطى المشردون بموجبها هذه الصفة رسمياً، ومن آثار العمل بهذه القواعد عرقلة حصول عدد كبير منهم على المساعدة والرعاية الطبية والتعليم وغير ذلك من الخدمات العامة. وتظل الحاجة قائمة إلى توزيع أكبر للمسؤولية، يتناسب مع الموارد، بالنسبة للمشردين داخليا.

٥١- ولما أصبح التشريد اليوم يُستعمل كاستراتيجية حربية، فإن إنهاء النزاعات أمر ضروري لوضع حد للاتجاه التصاعدي في عدد المشردين داخليا في كولومبيا ولإيجاد حل مستديم لمشكلة مئات الآلاف ممن سبق أن هُجِّروا. وفي هذا الصدد، تعَد عملية السلام التي استهلّها الرئيس باسترانا واتفاقه مع الممثل على أنه ينبغي جعل مسألة التشريد عنصرا أساسيا من عناصر حقوق الإنسان والعمل الإنساني في عملية السلام، خطوة جريئة مستحسنة كل الاستحسان وتستحق الدعم الدولي. وفي الوقت ذاته، يجب اتخاذ التدابير اللازمة لتلبية احتياجات المشردين داخليا الملحة والراهنة. ولبلوغ هذه الغاية، ينبغي أن تشمل عناصر استراتيجيةٍ شاملة: استجابة فعالة من طرف السلطات لمنع التشريد التعسفي والحماية منه، خاصة عندما يُحَذر منه مسبقا؛ واحترام المقاتلين القانون الدولي الإنساني والحماية التي يوفرها للسكان المدنيين؛ وحماية السلامة البدنية للمشردين ومَن يدافعون عنهم؛ والمساعدة الملائمة والكافية لتلبية احتياجات المشردين، بما فيها المأكل والمشرب والمأوى والرعاية الطبية والتوثيق والتعليم والتدريب والحصول على الدخل، مع الاهتمام بشكل خاص باحتياجات النساء والأطفال الذين يشكلون أغلبية المشردين؛ وتوفير ضمانات السلامة البدنية عند عودة المشردين أو إعادة توطينهم؛ وإعادة الممتلكات والأراضي المفقودة نتيجة للتشريد أو التعويض عنها.

٥٢- ويحتاج المجتمع الدولي من جهته إلى تعزيز استجابته لما هو واضح أنه أزمة إنسانية. ومن المهم بشكل خاص أن يكون هناك وجود دولي متزايد في البلد، سيما خارج العاصمة، كوسيلة للمساعدة في الحماية من التشويد التعسفي ولرصد شروط الأمن في مناطق العودة أو إعادة التوطين. وقد سبق أن أثبتت لجنة الصليب الأحمر الدولية والمنظمة غير الحكومية، أَلْوِيَة السلم الدولية، أن وجود الموظفين الدوليين بين السكان المعرضين للخطر يمكن أن يكون له أثر في حمايتهم. ومن المطلوب أن يكون هناك وجود دولي متزايد خاصة في المناطق النائية. ومن ثم فإن

القرار الأخير، الذي اتخذته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتكثيف وجودها خارج بوغوتا من خلال إنشاء ثلاثة مكاتب ميدانية، يمثل مبادرة تستحق أحسن الترحيب. وقد شُجعت المفوضية السامية لحقوق الإنسان على أن تبحث مع الحكومة إمكانية تكثيف وجودها هي أيضاً، كما أوصى به الممثل في السابق.

٥٣- وقد كان من بين التوصيات التي تقدم بها الممثل إلى الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في المناقشة الأخيرة بشأن التشريد الداخلي في كولومبيا، الحاجة إلى رفع مستوى الوجود الدولي. ومن بين التوصيات الرئيسية أيضا المقدمة إلى المجتمع الدولي الاعتراف بأن الحالة هي حالة أزمة إنسانية وضمان إيلاء اهتمام متزايد بالحاجة إلى الحماية والمساعدة. وقد قدم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، الذي رافق الممثل في زيارته، تقريرا إلى الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات يتضمن توصيات بتحسين ترتيبات التنسيق الدولية للتصدي لمحنة المشردين داخليا. وعقب مناقشة معمقة لاستنتاجات الممثل ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وتوصياتهما، لاحظ الفريق العامل التابع للجنة الدائمة أنه ينبغي تعزيز العنصر الإنساني في الفريق القطري. وشجع المكتبَ على تقديم دعم لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فيما يتعلق بتيسير التنسيق بين الوكالات بشأن التشريد الداخلي. وبالإضافة إلى ذلك، أقر الفريق العامل التابع للجنة الدائمة بالدور الرئيسي الذي تؤديه لجنة الصليب الأحمر الدولية في كولومبيا وأكد أهمية تفادي ازدواجية الجهود، خاصة فيما يتعلق بالحماية ونشر القانون الدولي الإنساني. وفي تطور هام عقب هذه المناقشة، من المتوقع أن يتولى موظفان فنيان من موظفي المكتب منصبهما في مستهل عام ٢٠٠٠، وسوف تكون وظيفتهما دعم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فيما يتعلق بتيسير تنسيق الاستجابة الدولية لحالة التشريد الداخلي.

٥٤- ومن المأمول أن المجموعة الكاملة لتوصيات الممثل المقدمة إلى الحكومة والمجتمع الدولي للتصدي على نحو أكثر فعالية لحالة المشردين داخليا في كولومبيا سوف تُولى العناية المناسبة وتنفَّذ بدون تأخير. وقد أعربت اللجنة عن شكرها للحكومات التي دعت الممثل لزيارة بلدانها وشجعتها على متابعة التوصيات والاقتراحات التي تقدم بها وتوفير المعلومات عن التدابير المتعلقة بذلك.

باء- زيارة المتابعة إلى أذربيجان

٥٥- قدم الممثل إلى اللجنة السنة الماضية تقريرا عن بعثته التي اضطلع بها إلى أذربيجان في شهر أيار/مايو ١٩٩٨ (E/CN.4/1999/79/Add.2). وفي الوقت الذي نظرت فيه اللجنة في التقرير، التقى الممثل في جنيف بمسؤولين حكوميين لمناقشة الاستنتاجات التي خرج بها التقرير ولتلقي معلومات عن التطورات التي حصلت منذ البعثة. وأُبلغ الممثل بأن رئيس أذربيجان أصدر مرسوما في ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨ يعرض الاستراتيجية المنقحة للحكومة للتصدي لمحنة مئات الآلاف من المشردين داخليا في البلد. وتجدر الإشارة خاصة إلى تطوُّرَين. أولاً، ينبغي إتاحة الفرصة للمشردين داخليا ممن يقطنون المخيمات أو المستوطنات أو المباني العامة والقادمين من مناطق لا زالت محتلة جزئيا للرّحيل إلى مستوطنات صغيرة في الأجزاء "المحررة" من هذه المناطق، بحيث يكونون أقرب إلى ديارهم مع إتاحة حصولهم على الأراضي الصالحة للزراعة وتربية الماشية. وفيما يخص التطور الثاني، ينبغي

تحسين ظروف معيشة أولئك المشردين داخليا ممن بقوا في المخيمات والمباني العامة عبر إتاحة الفرص المدرة للدخل وكذلك عند الحاجة، توفير المساعدة الإنسانية المستمرة. وهذان التطوران متوافقان مع عدد من توصيات الممثل، بما فيها: دعم الحلول المستديمة، وبخاصة إعادة التوطين والاعتماد على الذات؛ وإيجاد فرص مدرة للدخل؛ والاستمرار في توفير المساعدة الإنسانية لأولئك الذين هم في حاجة إليها.

٥٦- وقد جرى مزيد من إعادة النظر في الاستجابة الوطنية وكذلك الدولية لحالات التشريد الداخلي، وخاصة لدعم الحلول الأكثر استدامة، في إطار اجتماع دعا إليه كل من الحكومة ومنظمات الأمم المتحدة والبنك الدولي. وكان من بين التوصيات الرئيسية لبعثة الممثل الدعوة إلى مثل هذا الاجتماع الذي انعقد بين المسؤولين الحكوميين والوكالات الإنسانية والإنمائية الدولية والأوساط الدبلوماسية بغرض وضع استراتيجية مشتركة لتلبية احتياجات المشردين داخليا في الأجل القريب والمتوسط والبعيد.

٥٧- وقد شجعت هذه التطورات الممثل الذي يتطلع إلى تلقي معلومات مفصلة بشكل أكبر عن تنفيذها، وخاصة فيما يتعلق بالإعداد للحلقة التدريبية المعنية بالتشريد الداخلي في جنوب القوقاز التي سوف يشارك فيها في شهر أيار/مايو.

جيم- البعثات المقبلة

٥٨- وبالنسبة للمستقبل، تم التخطيط للاضطلاع بعدد من البعثات القطرية في السنة القادمة. فهناك بعثة مشتركة إلى جورجيا وأرمينيا ستجري في شهر أيار/مايو ٢٠٠٠ بعد أن كان يعتزم القيام بها في خريف عام ١٩٩٩ لكنها أُجلت بطلب من حكومة جورجيا. وسيُضطلع بهذه البعثة عقب الحلقة الدراسية بشأن التشريد الداخلي في جنوب القوقاز.

٥٩- وفي شهر شباط/فبراير، يعتزم الممثل للقيام ببعثة إلى تيمور الشرقية حسبما طلبته اللجنة في دورتها الاستثنائية بشأن هذه الحالة. ففي القرار دإ/٤-١، أعربت اللجنة عن أسفها العميق للإبعاد القسري للأشخاص وترحيلهم الواسع النطاق إلى تيمور الغربية وإلى مناطق أخرى مجاورة وللحالة الإنسانية الخطيرة التي يعاني منها التيموريون الشرقيون، خاصة الأطفال ومجموعات أخرى مستضعفة من الذين حُرِموا الغذاء والحصول على الخدمات الصحية الأساسية. ودعت اللجنة حكومة إندونيسيا إلى ضمان عودة اللاجئين والمشردين طوعا، بمن فيهم أولئك الذين هُجِّروا قسراً إلى مخيمات في تيمور الغربية، وتأمين وصول الوكالات الإنسانية عاجلا إلى المشردين مع ضمان أمن الموظفين العاملين في المجال الإنساني وحرية تنقلهم. وبالرغم من أن عملية العودة قد جرت مجراها منذئذ، فإن أوجه القلق المتعددة التي تساور اللجنة، خاصة فيما يتعلق بإمكانية وصول المنظمات الإنسانية إلى المشردين في مخيمات تيمور الغربية، ما زالت قائمة في أواخر سنة ١٩٩٩. وسوف يتقاسم الممثل استنتاجات بعثته مع اللجنة في دورتها الحالية (الإضافة ٣ لهذه الوثيقة).

٦٠- وكما أشيرَ إلى ذلك في تقرير السنة المنصرمة، كتب الممثل إلى حكومتَي أنغولا وتركيا طلباً للحصول على دعوة بغرض دراسة حالة التشريد الداخلي مباشرة في هذين البلدين. وفي السنة الماضية تقدم الممثل بطلب مشابه إلى حكومة المكسيك. وأشار أيضا إلى اهتمامه بالاضطلاع بزيارة متابعة إلى سري لانكا. وإلى الآن لم يتلق أية ردود على هذه الطلبات. وقد دعت اللجنة الحكومات كافة إلى تيسير أنشطة الممثل، خاصة الحكومات التي تواجه حالات التشريد الداخلي والتي لم تقدم الدعوة بعد أو تستجب لطلب موافاة الممثل بالمعلومات.

دال- بيانات إبداء القلق: كوسوفو وتيمور الشرقية والشيشان

٦١- كانت البلدان التي استطاع الممثل تركيز الاهتمام عليها من خلال زياراته، كما أبلغ بذلك اللجنة في مناسبات سابقة، هي التي تعترف، وهذا أمر ينطوي على مفارقة، بأن ثمة مشكلة وتتعاون بقدر ما تسمح للممثل بدراسة هذه المشكلة مباشرة. لكن البلدان التي تشهد حالات خطيرة من التشريد الداخلي والتي تنكر وجود المشكلة أو تمنع الوصول إلى المشردين لا يمكنها أن تحجب نفسها تماما عن المراقبة الدولية. والواقع أن رفض الوصول إلى المشردين يؤدي غالبا إلى أثر عكسي لأن ذلك يبرر بشكل أقوى الاستنتاج بأن ثمة ثغرات في الاستجابة الحكومية، وبالتالي تتعاظم الحاجة إلى الاهتمام الدولي. ولتوجيه الانتباه إلى هذه الحالات، من المطلوب توافر نهوج مختلفة (انظر الفرع الرابع أدناه). ومن بين النهوج التي بدأ الممثل استعمالها إصدار بيانات إعراب عن القلق.

٦٢- ففي الوقت الذي نظرت فيه اللجنة في هذا البند من جدول الأعمال السنة الماضية، أدلى الممثل ببيان علني يدعو إلى زيادة الاهتمام بما أُطلِق عليه "الجانب الخفي" من مأساة كوسوفو[١٤]. فبينما كانت الصور التي تعرض الهجرة الجماعية من كوسوفو إلى ألبانيا وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة تستحوذ - بحق - على أنظار العالم، لم تستطع كاميرات التلفزة أن تلتقط صور مئات الآلاف من المشردين داخليا ممن وقعوا في الشراك داخل كوسوفو، وكانوا في حاجة ماسة إلى الحماية والمساعدة الدوليتين وكثيرون منهم لم يُكتشف مصيرهم المأساوي إلا اليوم. ومن ثم، ومع أن أزمة كوسوفو تصدرت جدول الأعمال الدولي وأثارت استجابة قوية على نحو منقطع النظير من قبل الدول الخارجية، إلا أنها أظهرت وجود ثغرة كبيرة في مجال الحماية الدولية للمشردين داخلياً.

٦٣- وقد أماطَتْ أزمة كوسوفو اللثام أيضا عن الانتقائية في الاستجابة الدولية لحالات التشريد القسري، وذلك بطريقتين أساسيتين. أولاً، وبالمعنى الأعم، إن هيمنة المصالح الإقليمية قد دلت على أن أزمة كوسوفو حظيت باهتمام لا سابقة له بينما يستمر مشردون آخرون، خاصة في أفريقيا، في المعاناة من نقص حاد في الموارد. ثانياً، أكدت الأحداث التي عقبت هجرة ألبان كوسوفو الجماعية في الربيع الماضي الحاجة إلى تحقيق المزيد من الأمن والمصالحة في مجتمعات دمرها العنف العرقي، وذلك إذا ما أُريد تجنب مزيد من التشريد: فبينما عاد معظم اللاجئين بسرعة أثناء الصيف، فقد حدث بعد ذلك تشريد جماعي للصرب والغجر الذين من حقهم العيش بأمان والعودة إلى ديارهم، الأمر الذي يستدعي أيضاً اهتماماً دولياً.

٦٤- وبالنسبة لتيمور الشرقية، وجَّه الممثل في ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، بالاشتراك مع عدد من الآليات الأخرى التابعة للجنة والمعنية بمواضيع معينة، أي: المقرر الخاص المعني بالإعدام خارج نطاق القضاء أو بلا محاكمة أو الإعدام التعسفي، والمقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب، ورئيس - مقرر للفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، نداء عاجلا إلى حكومة إندونيسيا بالإضافة إلى إصدار بيان صحفي عن الوضع[١٥]. وقد أُعربَ عن القلق بشأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في تيمور الشرقية وبشأن التواطؤ المزعوم لعناصر من قوات الأمن مع الميليشيات. وقد أشيرَ بشكل خاص إلى المعلومات التي وردت بشأن حدوث أعمال قتل، وحالات تعذيب واسعة الانتشار وغيرها من أشكال المعاملة السيئة وحالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي، والتشريد القسري لما يصل إلى ٠٠٠ ٢٠٠ شخص في حينه وأنباء عن أفراد منعوا من الهرب. وقد وُجه الاهتمام، ***ضمن جملة أمور***، إلى المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي مع الإشارة بشكل خاص إلى ما نصت عليه بخصوص الحماية من التشريد التعسفي، والحماية والمساعدة أثناء التشريد، والعودة الآمنة وإعادة التوطين، والحصول على المساعدة الإنسانية. وقد طُلب إلى الحكومة تقديم معلومات عن الخطوات المتخذة لضمان حماية حق المرء في ألا يشرد على نحو تعسفي، وحقه في السلامة البدنية والعقلية، وحقه في الحياة. وإلى الآن لم يرد أي رد من الحكومة.

٦٥- وفي ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، أصدر الممثل بياناً عن الوضع في الشيشان الذي نجم عنه في ذلك الوقت تشريد قسري لأكثر من ٠٠٠ ٢٥٠ شخص[١٦]. ولما كانت أغلبية المشردين العظمى قد بقيت داخل حدود الاتحاد الروسي، في الشيشان والإنغوش أساساً، فقد شدد الممثل على أن مسؤولية تلبية احتياجاتهم إلى الحماية والمساعدة تقع أولا وقبل كل شيء على حكومة الاتحاد الروسي. ومن ثم دعا الممثل الحكومة إلى تحمل هذه المسؤولية والتصدي لعدد من أوجه القلق المتعلقة بحمايتهم وسلامتهم وحصولهم على الإمدادات الأساسية المناسبة مثل المأكل والملبس والرعاية الطبية والمأوى الملائم في الإنغوش والشيشان. كما دعا الممثل الحكومة إلى التقيد بالمبادئ الإرشادية بشأن التشريد الداخلي. وبعد ذلك، التقى الممثل في شهر كانون الثاني/يناير ممثلين للحكومة في نيويورك لمناقشة أوجه القلق الواردة في بيانه ووضْع التشريد الداخلي الناجم عن النزاع في الشيشان. وقد زُوِّد الممثل بمعلومات مكتوبة عن العمليات العسكرية لروسيا في المنطقة وعن الاستجابة الحكومية في المجال الإنساني لحالة النزاع.

رابعاً- استكشاف قضايا جديدة

٦٦- بالرغم من أن المهمة الكبرى لدراسة أزمة التشريد الداخلي العالمية والأطر القانونية والمؤسسية القائمة للتصدي لها قد استُكملت إلى حد بعيد، إلا أنه لا تزال هناك مجالات تتطلب مزيدا من البحث والنظر، ويرد العديد منها مختصرا في الفقرات التالية.

٦٧- أولا، ثمة حاجة إلى تفكير استراتيجي بشأن أسلوب تناول مشكلة التشريد الداخلي عندما تقع في بلدان لا تعترف بوجود مشكلة أو لا تسمح بالتدخل الدولي بشأن مشكلة التشريد داخل حدودها. ومن الواضح أنه من غير المقبول أن تتملص البلدان التي تشهد مشاكل عويصة تتعلق بالتشريد الداخلي من المراقبة الدولية، وفي بعض

الأحيان تحرم سكانها المشردين داخليا من المساعدة والحماية الدوليتين. ولقد دُرست هذه المسألة في مؤتمر شارك في رعايته مشروع مؤسسة بروكينغز المعني بالتشريد الداخلي ولجنة الولايات المتحدة للاجئين وعقد في واشنطن العاصمة في شهر كانون الثاني/يناير ١٩٩٩. وقد ركزت المناقشات، التي جمعت بين ممثلين لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية، على أوضاع التشريد الداخلي في الجزائر والهند وميانمار وتركيا التي أُعدّتَ بشأنها ورقات معلومات أساسية. ومنذئذ، نشرت لجنة الولايات المتحدة للاجئين التقرير القطري عن تركيا تحت عنوان "جدار الإنكار: التشريد الداخلي في تركيا" ويتضمن مجموعة من التوصيات المقدمة إلى الحكومة والمجتمع الدولي للتصدي للمشكلة بفعالية أكبر[١٧]. وسيصدر قريباً التقريران المتعلقان بالهند وميانمار. وبالإضافة إلى ذلك، سوف ينشر مقال عن المؤتمر في مجلة *Forced Migration Review* في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠.

٦٨- وهناك موضوع آخر يتطلب الدرس وهو كيفية معالجة مشكلة التشريد الداخلي في المناطق التي لا تخضع لسيطرة الحكومة. وقد برزت على وجه الخصوص مسائل تتعلق بكيفية جعل الأطراف الفاعلة من غير الدول تخضع للمساءلة بمقتضى المعايير والمبادئ الدولية. فالمبادئ التوجيهية تعترف ليس فقط بالدول بل أيضاً بسائر السلطات والمجموعات والأشخاص باعتبارهم يتحملون مسؤولية حماية السكان المشردين داخليا ومساعدتهم. إلا أن الاستراتيجيات الفعالة لنشر المبادئ وتعزيز تطبيقها فيما بين الأطراف الفاعلة من غير الدول لا تزال تحتاج إلى التطوير. وهذه قضية بدأت تناقش في إطار الحلقات الدراسية بشأن المبادئ التوجيهية، كما حدث مثلاً في الحلقة التدريبية في أديس أبابا حيث اعتُمد في هذا الصدد على خبرة لجنة الصليب الأحمر الدولية.

٦٩- وقد جرت مداولات إضافية بشأن هذه القضية في إطار حلقة تدريبية بشأن مسؤولية المجموعات المسلحة إزاء المدنيين عقدت في جنيف في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩ ودعا إليها مركز هنري دونان للحوار في المجال الإنساني، بالتعاون مع برنامج الأمن البشري التابع لمركز هارفارد لدراسات السكان والتنمية. وقد جمعت الحلقة التدريبية، التي شارك فيها مكتب الممثل، ممثلين للحكومات ووكالات الأمم المتحدة وحركة الصليب الأحمر والمنظمات غير الحكومية للنظر في ثلاث مسائل تتعلق بدور الأطراف الفاعلة من غير الدول في حماية المدنيين: كيفية ضمان الامتثال للمبادئ الإنسانية؛ وكيفية إنفاذ هذه المبادئ في حالات الانتهاكات؛ وكيفية التفاوض بشأن إمكانية الوصول في المجال الإنساني. وسوف يدرس مشروع مؤسسة بروكينغز هذه السنة مسألة تعزيز امتثال الأطراف الفاعلة من غير الدول للمبادئ الإرشادية بشأن التشريد الداخلي.

٧٠- وهناك موضوع ثالث يجري بحثه ويتعلق باستكشاف سياسات الجهات المانحة إزاء قضية التشريد الداخلي، خاصة من طريق دراسة طبيعة الأنشطة الخاصة التي تمولها هذه الجهات، من خلال المساعدة الثنائية ومتعددة الأطراف، للتصدي لمحنة المشردين داخليا. وكخطوة أولى، عهد مشروع مؤسسة بروكينغز بإجراء بحث بشأن استجابة حكومة الولايات المتحدة لمسألة التشريد الداخلي[١٨]. وقد استُعرض البحث في اجتماع مع ممثلين لحكومة الولايات المتحدة شارك فيه الممثل وعُقد في واشنطن العاصمة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩ وشارك في استضافته كل من مشروع مؤسسة بروكينغز ولجنة الولايات المتحدة للاجئين. ومن بين التوصيات التي عرضها البحث: عقد جلسات استماع في الكونغرس لتحديد الثغرات التي تشوب استجابة حكومة الولايات المتحدة؛ وقيام السلطة التنفيذية

بإصدار توجيه في مجال السياسة العامة لتوضيح أهداف الولايات المتحدة ومسؤولياتها المؤسسية؛ واختيار مؤسسة حكومية رائدة لتعزيز وضع خطة منسَّقة للاستجابة عند وجود حالات من التشريد الداخلي الواسع النطاق. وهناك مشاورات إضافية جارية مع المسؤولين في حكومة الولايات المتحدة بخصوص هذه التوصيات في إطار استعراض الحكومة لهيكل استجابتها الإنسانية. ومن خلال هذه المشاورات، أصبح المسؤولون أكثر وعيا بالحاجة إلى دمج قضية التشريد الداخلي بشكل أكبر في المبادرات المتعلقة بحقوق الإنسان والمبادرات الإنسانية والإنمائية. ومن المتوخى الاضطلاع بأنشطة مماثلة في السنة المقبلة فيما يتعلق بجهات مانحة أخرى.

٧١- وما زالت احتياجات النساء والأطفال المشردين الخاصة تمثل مسألة مهمة، ذلك أن النساء والأطفال يشكلون أغلبية السكان المشردين. وينبغي الإشارة إلى أن اللجنة أعربت عن ترحيبها بالاهتمام المميز الذي أولاه الممثل، أثناء ولايته، للاحتياجات الخاصة إلى المساعدة والحماية والتنمية بالنسبة للمشردين من النساء والأطفال وشجعته على توجيه الانتباه إلى هذه الاحتياجات. ويحدث هذا في أغلب الأحيان في إطار البعثات القطرية حيث يحرص الممثل على الاجتماع على انفراد بالنساء المشردات ليناقش معهن شواغلهن الخاصة وشواغل أطفالهن. ويتضمن تقرير البعثة عن كولومبيا مثلاً (الإضافة ٢) معلومات وتوصيات بهذا الصدد.

٧٢- إلا أنه من المطلوب توجيه الاهتمام بشكل أكثر منهجية وعمقا لاحتياجات المشردين من النساء والأطفال ولاستراتيجيات التصدي لها. ولبلوغ هذه الغاية، يجري تخصيص جلسات في الحلقات التدريبية والحلقات الدراسية الإقليمية بشأن التشريد الداخلي لبحث الاحتياجات الخاصة للمشردين من النساء والأطفال. وكانت هناك مبادرة أخرى هامة وهي اجتماع الخبراء المعني بأبعاد التشريد الداخلي الجنسانية الذي استضافته منظمة اليونيسيف في شهر حزيران/يونيه ١٩٩٩ والذي شارك فيه مكتب الممثل[١٩]. ومما يتصل بهذا الموضوع أيضا العمل الذي اضطلع به السنة الماضية الفريق العامل الفرعي التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن التمايز الجنساني والمساعدة الإنسانية والذي شارك فيه مكتب الممثل. وتُوجِّه ورقة المعلومات الأساسية المعنونة "مراعاة التمايز الجنساني عند الاستجابة الإنسانية لحالات الطوارئ"، التي أعدها الفريق العامل الفرعي وقدمها إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، توجه اهتماما كبيرا إلى مسألة التشريد الداخلي، وهو ما حدث أيضاً في بيان السياسة العامة بشأن هذه المسألة الذي اعتمدته بعد ذلك اللجنة الدائمة المشتركة. وسوف يكون من المهم بالنسبة للفريق العامل التابع للجنة الدائمة الاعتماد على هذه المبادرات في معرض عمله بشأن التوصية بطرق ووسائل تعزيز المساعدة والحماية المقدَّمتين إلى المشردين داخليا على نحو فعال، وخاصة منهم المجموعات المستضعفة، بما فيها بعض فئات النساء والأطفال. ولا يزال المشردون داخليا من المعوقين بالإضافة إلى أولئك الذين يحتاجون إلى المشورة النفسانية يشكلون مجموعات أخرى مستضعفة من بين المشردين يعتزم الممثل إيلاءها المزيد من الاهتمام.

٧٣- وهناك مسألة أخرى تتطلب الدرس، وهي تتعلق بموضوع المشاركة السياسية. ففي الجزء الأول من "تجميع المعايير القانونية وتحليلها"، لوحظ أن من بين حالات الحرمان المتعددة التي يعاني منها المشردون داخليا أنهم غالبا ما يحْرمون من فرصة المشاركة في الشؤون الحكومية والمجتمعية وأن فقدان أوراق هويتهم و/أو أموالهم أو مصادرتها قد يساهم في انعدام هذه المشاركة[٢٠]. وإن المقدرة على المشاركة في الشؤون الحكومية والعامة يمكن أن

تكون لها آثار هامة في تمكين المشردين من التأثير في استجابة السلطات لاحتياجاتهم بل ولربما تحسين هذه الاستجابة. ويُعِد مكتب الممثل حاليا بحثا بشأن هذه المسألة التي يجري إغفالها إلى حد بعيد رغم أهميتها البالغة. وسوف يكون هذا البحث، الذي سينشره مشروع مؤسسة بروكينغز المعني بالتشريد الداخلي، مهماً بالنسبة لبعثة الممثل المقبلة إلى جورجيا حيث تعتبر مسألة حقوق المشردين داخلياً مسألة مثيرة للقلق، وكذلك بالنسبة للحلقة الدراسية الإقليمية المعنية بالتشريد الداخلي في جنوب القوقاز التي ستبحث أيضا مسألة المشاركة السياسية.

٧٤- لكن مسألة رد السكن والممتلكات للمشردين داخلياً هي أحد المجالات التي تتطلب المزيد من البحث. وقد لاحظت اللجنة الفرعية أهمية هذه المسألة مؤكدة أن اعتماد أو تطبيق القوانين التي ترمي أو تؤدي إلى فقدان أو نزع حقوق الحيازة أو الاستعمال أو الملكية أو حقوق أخرى تتعلق بالمسكن أو الممتلكات، أو السحب الفعلي لحق الإقامة في مكان معين، أو تطبيق قوانين الممتلكات المهجورة ضد اللاجئين والمشردين داخلياً، هي أمور تشكل عوائق خطيرة أمام عودة اللاجئين والمشردين داخلياً وإعادة إدماجهم، وأمام إعادة البناء والمصالحة (القرار ١٩٩٨/٢٦). وقد حثت اللجنة الفرعية الدول جميعها على ضمان ممارسة جميع اللاجئين والمشردين داخلياً لحق العودة إلى ديارهم وأماكن إقامتهم المعتادة ممارسة حرة وعادلة، وعلى وضع إجراءات فعالة وسريعة، قانونية وإدارية وغيرها من الإجراءات لهذه الغاية، بما في ذلك آليات عادلة وفعالة ترمي إلى حل المشاكل العالقة المرتبطة بالسكن والملكية.

٧٥- وأحاطت اللجنة علما، في قرارها ١٩٩٩/٤٧ بشأن المشردين داخليا، بقرار اللجنة الفرعية وشجعتها على مواصلة عملها بخصوص هذه المسألة. ومن الجدير بالملاحظة في هذا الصدد الدعوة التي وجهتها اللجنة الفرعية إلى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين للقيام، بالتشاور مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان، بوضع مبادئ توجيهية في مجال السياسة العامة لتعزيز وتيسير حق جميع اللاجئين، والمشردين داخلياً إن كان ذلك متلائماً مع ولايتها، في العودة بحرية وأمان وطواعية إلى ديارهم وأماكن إقامتهم المعتادة (القرار ١٩٩٨/٢٦). ولبلوغ هذه الغاية، عقدت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩ اجتماع تشاور بين الخبراء بشأن قضايا إعادة المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين داخليا. وقد شارك مكتب الممثل في هذا الاجتماع ووزع مذكرة غير رسمية تحدد، على أساس التجميع والتحليل، المعايير القانونية ذات الصلة بالنسبة للمشردين داخليا وتقدم أمثلة من الاستنتاجات ذات الصلة التي خلصت إليها زيارات الممثل القطرية.

٧٦- وإذا نظرنا إلى المستقبل، فإن الاهتمامات المتعلقة بإعادة المساكن والممتلكات سوف تُبحث أثناء بعثة الممثل إلى جورجيا حيث تضع الحيازة الثانوية لمساكن المشردين داخليا عقبة كأداء أمام إيجاد حلول مستديمة. وهذه القضايا سوف تبحث أيضاً في إطار الحلقة الدراسية الإقليمية بشأن التشريد الداخلي في جنوب القوقاز.

خامساً- التوجهات المقبلة للولاية

٧٧- أشيرَ في تقرير السنة الماضية المقدم إلى اللجنة إلى سلسلة من المشاورات التي جرت تحت رعاية مشروع مؤسسة بروكينغز لمناقشة الاستراتيجيات والتوجهات الجديدة بالنسبة لعمل الولاية. وهذه العملية الواسعة النطاق،

التي استفادت من الخبرة والأفكار المتبصرة للخبراء والمسؤولين من المهتمين بمسألة التشريد الداخلي، من داخل الأمم المتحدة وخارجها، أثارت عددا من الأفكار المبتكرة التي توصل الممثل من خلالها إلى استنتاجين رئيسيين. الأولى، أن ثمة حاجة إلى زيادة التركيز على حالات معينة من التشريد الداخلي، بما في ذلك من طريق زيادة عدد الزيارات القطرية وتركيز الاهتمام بشكل أكبر على متابعة التوصيات المقدمة. ولبلوغ هذه الغاية، يعتزم الممثل، الذي يعمل بشكل غير متفرغ وطوعي، لتخصيص وقت أكبر للولاية في سنة ٢٠٠٠ بالاتفاق مع مؤسسة بروكينغز حيث يعمل كواحد من كبار زملاء المؤسسة مختص بأفريقيا وهو يسعى أيضاً إلى التماس دعم إضافي لتمكينه من الاضطلاع بأكثر من البعثتين أو الثلاث التي تسمح بها ميزانية المفوضية السامية لحقوق الإنسان بخصوص آليات الإجراءات الخاصة للجنة. وثانياً، وكنقطة ذات صلة، من المطلوب زيادة عدد الموظفين لدعم أنشطة الممثل. وفي هذا الصدد، يعرب الممثل عن امتنانه لحكومة النرويج لقيامها بدعم تكاليف موظف في مجال البحث يساعده في ولايته، كما يعرب عن امتنانه للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لقيامها مؤخراً بانتداب أحد الموظفين الفنيين للعمل لمدة سنة في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لدعم أنشطة ولاية الممثل في نيويورك. ولا يزال الدعم المستمر الذي يقدمه مشروع مؤسسة بروكينغز نفيسا بالنسبة لعمل الولاية، ولا سيما في مجال القيام، بدعم من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية الشريكة، برعاية الحلقات الدراسية والحلقات التدريبية بشأن المبادئ التوجيهية، وفي تحديد واستكشاف ميادين جديدة للبحث المطلوب.

سادساً- خاتمة

٧٨- يجب على المجتمع الدولي أن يوجه اهتمامه الآن، معتمداً على الوعي الذي أثارته أزمة التشريد الداخلي العالمية، إلى ضمان التطبيق المنهجي للمبادئ التوجيهية التي بات من المعترف به على نطاق واسع أنه يجب مراعاتها في حالات التشريد الداخلي. ولقد آن الأوان لتجاوز الاستجابات المخصصة وللاتفاق على إطار قانوني ومؤسسي واضح لحماية المشردين داخليا. ذلك أن محنتهم المحفوفة بالمخاطر، كما برزت في الحالات القطرية التي يتناولها هذا التقرير، وفي عدم إمكانية التنبؤ بالاستجابات الوطنية والدولية، إنما تؤكد الحاجة الماسة إلى ترجمة الأُطر المعيارية والمؤسسية التي أُنشئت حتى الآن إلى حماية فعلية على أرض الواقع. وهذا هو التحدي الذي تواجهه في السنوات المقبلة ولاية الممثل وشركائه في منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمجتمع غير الحكومي والدوائر الحكومية.

الحواشي

(١) انظر قراري الجمعية العامة ١٢٨/٥٣ و١٢٥/٥٣، على التوالي.

(٢) نشر تجميع وتحليل المعايير القانونية في الوثيقة: E/CN.4/1996/52/Add.2 (وأيضا في الوثيقة: "المشردون داخلياً: تجميع وتحليل المعايير القانونية"، سلسلة دراسات حقوق الإنسان رقم ٩، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.97.XIV) وفي الوثيقة: E/CN.4/1998/53/Add.1.

(٣) متاح على شبكة الإنترنت على الموقع التالي: http://www.redcross.alertnet.org/en/conference/proceedings.asp

(٤) انظر مثلا Inter-American Commission on Human Rights, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia، (٢٦ شباط/فبراير ١٩٩٩)، الفصل السادس.

(٥) انظر مثلا التقارير التالية لمنظمة العفو الدولية: FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA. A Human Rights Crisis in Kosovo Province, Document Series B: Tragic Events Continue #4: The Protection of Kosovo's Displaced and Refugees, AI Index 70/73/98 (October 1998); UGANDA. Breaking the Circle: Protecting Human Rights in the Northern War Zone, AI Index AFR 59/01/99 (17 March 1999); EAST TIMOR. Seize the Moment, AI Index ASA 21/49/99 (21 June 1999); MYANMAR. Aftermath: Three Years of Dislocation in the Kayah State, AI Index ASA/16/14/99 (June 1999); RUSSIAN FEDERATION: CHECHEN REPUBLIC. Humanity is Indivisible, AI Index EUR 46/38/99 (November 1999).

(٦) انظر Ecumenical Commission for Displaced Families and Communities (ECDFC) Monitor. vol. 13, No. 6 (November-December 1998), pp. 12-17.

(٧) Refugee Survey Quarterly, vol. 18, No. 1 (UNHCR Centre for Documentation and Research, Oxford University Press, 1999).

(٨) _____ *Desplazamientos Internos* 27 al 29 de mayo, 1999 (1999).

(٩) انظر A Workshop on the Guiding Principles on Internal Displacement, 29 to 31 March 1999, Kampala, Uganda: Final Report (Norwegian Refugee Council, 1999).

(١٠) من المزمع أن يصدر قريباً تقرير كامل عن الحلقة التدريبية من قبل المشتركين في تنظيمها.

(١١) سوف ينشر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية هذا البحث في مستهل سنة ٢٠٠٠.

(١٢) UNHCR, "Principal countries for the world's internally displaced persons", Refugees, vol.4, No. 117 (1999), p. 16.

(١٣) انظر Francis M. Deng, "Don't Overlook Colombia's Humanitareian Crisis", Christian Science Monitor (٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩).

الحواشي (تابع)

(١٤) "Secretary-General Representative calls internally displaced persons hidden side of Kosovo tragedy", press release HR/99/29 (١٦ نيسان/أبريل ١٩٩٩).

(١٥) "United Nations experts call on Indonesia to ensure protection of rights of East Timorese", press release HR/99/85 (٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩).

(١٦) "Representative of the Secretary-General on internally displaced persons calls on the Russian authorities to observe the Guiding Principles on Internal Displacements", press release HR/99/121 (٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩).

(١٧) The Wall of Denial: Internal Displaacement in Turkey (Washington, D.C.: U.S. Committee for Refugees, 1999).

(١٨) James Kunder, "The U.S. Government and Internally Dilplaaced Persons: Present, But Not Accounted For", (Washington, D.C.: Brookings Institution and U.S. Committee for Refugees, November 1999).

(١٩) UNICEF, Expert Meeting on Gender Dimensions of Internal Displacement, New York, 14-15 June 1999 (New York: UNICEF, Office of Emergency Programmes, 1999).

(٢٠) المشردون داخليا: تجميع المعايير القانونية وتحليلها، مرجع سابق، الفقرة ٣٥٠.

- - - - -