

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83/Add.1
11 January 2000
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة السادسة والخمسون
البند ١٤ (ج) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من الجماعات والأفراد: النزوح الجماعي والمشردون

تقرير ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً
مقدم وفقاً لقرار اللجنة ٤٧/١٩٩٩

إضافة

لمحات عن التشرد: بعثة المتابعة إلى كولومبيا

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	١٢-١	 مقدمة
٤	٣٦-١٣	 أولاً- نظرة عامة على أزمة التشرد
١١	٦٣-٣٧	 ثانياً- الاستجابة الوطنية والدولية
١٩	١٠٤-٦٤	 ثالثاً- الثغرات في الاستجابة
٢٩	١٢٦-١٠٥	 رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

المرفق: خريطة كولومبيا

مقدمة

- ١- تعد حالة التشرد في كولومبيا من أسوأ الحالات في العالم. فهناك أكثر من مليون شخص مشرد داخلياً في البلد مع حدوث حالات جديدة من التشرد على الدوام. وقد اقتلعت الأغلبية العظمى من المشردين من بيوتهم في السنوات الأخيرة بسبب التدهور الحاد في الحالة الأمنية. ولكن المشكلة مشكلة مزمنة تمتد إلى عقود خلت.
- ٢- والعنف السياسي المرتبط بالنزاع المسلح الداخلي والذي يتسم بانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني هو السبب الأول في التشرد. ولكن التشرد في كولومبيا لم يكن مجرد نتيجة عرضية للنزاع المسلح ولكنه أيضاً استراتيجية متعمدة في الحرب. والواقع أن المواجهة المباشرة بين المجموعات المسلحة نادرة (وهذه المجموعات هي المجموعات شبه العسكرية ومجموعات حروب العصابات والقوات المسلحة/الشرطة). إذ إن هذه المجموعات المسلحة تحاول بالأحرى أن تصفي حساباتها بمهاجمة المدنيين الذين يشتبه في ارتباطهم بالجانب "الآخر" وهي تصفي هذه الحسابات بشدة حتى أنها لا تترك لهؤلاء الذين يتعرض أمنهم الجسدي للخطر اختياراً سوى الهروب.
- ٣- ومع ذلك فإن الخطر على السلامة البدنية الذي يهرب المشردون للفرار منه كثيراً ما يتبعهم إلى المجتمعات التي يلتصقون اللجوء فيها. فمجرد هروبهم يعني عادة بحد ذاته أن تزيد الشكوك في ولائهم لأحد الفاعلين المسلحين بعينه ويزيد خطر استهدافهم. وإذا تلتصق بهم هذه الوصمة وإذا يخشون على حياتهم فإن كثيراً من المشردين يلتصقوا بالسلامة في إخفاء هويتهم ومحاولة الذوبان في مجتمعات الفقراء في المدن. وهم يشكلون شريحة من المجتمع غاية في التعرض للخطر بعد التخلي عن بيوتهم وممتلكاتهم وأسباب معيشتهم للعيش في ظروف الحرمان والتهديد المستمر. وفي الوقت نفسه بدأ المشردون ينظمون أنفسهم للدفاع عن حقوقهم ولكن زعماء منظماتهم وزعماء المنظمات غير الحكومية المحلية الذين يحاولون مساعدتهم كثيراً ما يكونون هدفاً للقتل على يد المجموعات المسلحة.
- ٤- وفي الجانب الإيجابي، إذا أمكن القول بوجود هذا الجانب في هذه الظروف المأساوية، تعترف حكومة كولومبيا الآن بمشكلة المشردين داخلياً وأثبتت قبولها للتعاون الدولي لمعالجة المشكلة. وبالفعل، قام الممثل بناء على دعوة من الحكومة بزيارة رسمية ثانية إلى كولومبيا في الفترة من ٢٠ إلى ٢٧ أيار/مايو ١٩٩٩. واقتربت هذه الزيارة باشتراك الممثل في مؤتمر في بوغوتا من ٢٧ إلى ٢٩ أيار/مايو بشأن "تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن المشردين داخلياً في كولومبيا" الذي اشترك في رعايته مشروع معهد بروكينغز بشأن التشرد الداخلي وتجمع كولومبي (كونسورتيوم) للمنظمات غير الحكومية يسمى "مجموعة دعم المشردين" ولجنة الولايات المتحدة الأمريكية للاجئين. واشترك ممثلو الحكومة إلى جانب ممثلي المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية. ويرد في الإضافة ٢ موجز تقرير ورشة العمل.

٥- وتم القيام بهذه الزيارة الرسمية بغرض متابعة البعثة التي قام بها الممثل إلى البلد في عام ١٩٩٤ (انظر E/CN.4/1995/50/Add.1). وكانت أهداف هذه الزيارة ما يلي: تقييم التطورات الحاصلة منذ زيارة عام ١٩٩٤ في ضوء التدهور الخطير في الحالة، وتقييم مدى تنفيذ التوصيات الناجمة عن زيارة عام ١٩٩٤، وصياغة توصيات جديدة لمعالجة الحالة الراهنة.

٦- واستشهداً بالمبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2) كنقطة مرجعية درست البعثة احتياجات وحقوق المشردين وكذلك مسؤوليات السلطات وغيرهم من الفاعلين المعنيين في معالجة هذه الاحتياجات في جميع مراحل التشرد - أي قبل حدوث التشرد وأثناء حدوثه وعند العودة وفي مرحلة إعادة الإدماج. وبالفعل فإن لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٥٠/١٩٩٨ الذي اعتمد بدون تصويت واشترك في تقديمه أكثر من ٥٠ دولة منها كولومبيا، كانت قد أخذت علماً باعتزام الممثل استخدام المبادئ التوجيهية في حوار مع الحكومات وكذلك المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية؛ ورحبت في قرارها ٤٧/١٩٩٩ بقيام ممثل الأمين العام بذلك وطلبت إليه أن يواصل جهوده في هذا الصدد.

٧- وفي كولومبيا رحب المسؤولون الحكوميون باستخدام الممثل المبادئ التوجيهية أساساً للحوار. وكان عدد منهم قد أعد بالفعل تحليلات مسبقة لحالة التشرد الداخلي في كولومبيا على أساس المبادئ التوجيهية. وأعرب مدير وحدة حقوق الإنسان في وزارة الداخلية عن رأيه بأنه ينبغي اعتبار المبادئ التوجيهية ذات أثر ملزم أدبياً.

٨- وأثناء الزيارة دخل الممثل في حوار بناء وصريح مع الرئيس أندريس باسترانا أرانغو وعدد من موظفي الحكومة، منهم نائب رئيس الجمهورية والمفوض السامي للسلم ووزير الشؤون الخارجية ونائبه ونائب وزير الداخلية والمدعي العام ومحامي الشعب (أمين المظالم) ومدير وحدة حقوق الإنسان في وزارة الداخلية ومدير خطة كولومبيا والمدير المساعد لإدارة التخطيط القومي. وفي عدد من المناسبات اجتمع الممثل مع نائب وزير الداخلية، وهو منصب كان شاغله مكلفاً أيضاً حتى آذار/مارس ١٩٩٩ بدور مستشار رئيس الجمهورية لشؤون المشردين، ومدير "شبكة التضامن الاجتماعي"، وهي المؤسسة التي عُينت قبيل الزيارة مباشرة لتكون نقطة التنسيق الحكومية الجديدة في صدد التشرد الداخلي. وكان قد تحدد موعد لعقد اجتماع مع وزير العدل وممثلي الجيش والشرطة الوطنية على مستوى البلد ولكن الاجتماع ألغي بسبب استقالة وزير الدفاع. وفي محافظات سانتاندر وسوكر وبوليفار استقبل الممثل من قبل السلطات الإقليمية والبلدية بما فيها المكاتب الإقليمية لمحامي الشعب وممثلي مكتب النائب العام على المستوى البلدي) وأعضاء القوات المسلحة والشرطة. وأثناء البعثة حصل الممثل على موافقة رئيس الجمهورية على الاجتماع مع المجموعات المتمردة التي وافقت أيضاً على الاجتماع المقترح ولكن مشاكل تحديد المواعيد لم تسمح في نهاية الأمر بعقد هذا الاجتماع.

٩- وفي عدد من المحافل المختلفة سواء كان في بوغوتا أو في الأقاليم أُتيحت للممثل فرصة مناقشة حالة التشرد الداخلي مع موظفي وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية. واجتمع أيضاً مع ممثلي المجتمع الدبلوماسي ومجتمع المانحين الدوليين. وأُتيح للممثل تحليل مفيد جداً للصراع في كولومبيا ولعملية السلم من خلال

اجتماع لمجموعة الموارد التي تتألف من ممثلي وكالات الأمم المتحدة والمتقنين الكولومبيين وكذلك من المناقشات التي عقدها مع ممثلي الكنيسة الكاثوليكية.

١٠- وعقدت عدة اجتماعات مع ممثلي المشردين داخلياً ومع المنظمات غير الحكومية المحلية المعنية بالمشردين. وأثناء الزيارات لمحافظات سانتاندر وسوكر وبوليفار قابل ممثل الأمين العام ممثلي مجتمعات المشردين داخلياً من هذه المحافظات ومن محافظة كوردوبا (قرطبه) المجاورة ومن منطقة مونتيس دي ماريا. وكان عدد من العمد في محافظة سوكر الذين قابلهم الممثل هم أنفسهم من بين المشردين داخلياً. وخصصت ورشة عمل عُقدت في بوغوتا للنساء المشرديات داخلياً من كل أنحاء البلد جلستها الختامية لإعلام وفد البعثة بتوصياتها واستنتاجاتها. وزار الممثل أيضاً مجتمعات المشردين داخلياً في ضواحي كرتاخينا (محافظة بوليفار) وبالتحديد في حي نلسون مانديلا وفي مستوطنات سيناغا ديلا فيرجن.

١١- ويلاحظ الممثل بتقدير نهج التعاون الذي ظهر في اجتماعاته مع موظفي الحكومة ويود أن يعرب عن امتنانه لكل الذين أطلعوه على قناعاتهم واهتماماتهم بشأن حالة المشردين داخلياً في كولومبيا. ومن الجدير بالذكر خاصة ذلك الدعم الذي لقيه طوال الرحلة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب مفوضية حقوق الإنسان. ولا بد من الإعراب عن التقدير خاصة أيضاً للمنظمات غير الحكومية الكولومبية التي قدمت معلومات واسعة والتي يجب الاعتراف بتفانيها وشجاعتها.

١٢- وينقسم التقرير إلى أربعة أقسام. فيقدم الفرع الأول نظرة عامة لأزمة التشرد الحالية. ويصف الفرع الثاني الاستجابة الوطنية والدولية. أما الفرع الثالث فيعين الثغرات في الاستجابة بالإشارة إلى المبادئ التوجيهية. ويبرز كل من هذه الأقسام التغيرات التي حدثت منذ عام ١٩٩٤ وبعضها يدل على التقدم في حين يظهر من بعضها الآخر تدهور في الحالة وضرورة اتخاذ تدابير أكثر تصافراً لمعالجتها. أما الاستنتاجات والتوصيات فتتروى في الفرع الرابع.

أولاً - نظرة عامة على أزمة التشرد

ألف - حجم المشكلة

١٣- عندما قام الممثل ببعثته الأولى لم تكن هناك احصاءات دقيقة ومتفق عليها بشأن عدد المشردين داخلياً في كولومبيا. وفي حين أن ذلك ما زال صحيحاً حتى الآن إلا أنه تم القيام بجهود هامة منذ عام ١٩٩٤ لتحسين تقييم حجم المشكلة. وفي عام ١٩٩٥ نشر المؤتمر الكنسي الأسقفي في كولومبيا دراسة عن مشكلة التشرد الداخلي في كولومبيا وتوصلت هذه الدراسة من خلال مسح لعينة من ١٧٠ ١ شخصاً مشرداً في الأبرشيات في كل أنحاء البلد إلى تقدير أن ٢٦١ ٥٨٦ شخصاً قد تشردوا ما بين كانون الثاني/يناير ١٩٨٥ وآب/أغسطس ١٩٩٤^(١). وكمتابعة لهذه الدراسة أنشأت "مستشارية حقوق الإنسان والتشريد" (CODHES) شبكة معلومات بشأن التشرد تعرف باسم

"SISDES" وتدعمها مؤسسة الأمم المتحدة للطفولة لتقدير عدد المشردين على أساس سنوي. وتوضح الأرقام التالية نتائج تقديراتها

السنة	المشردون الجدد	مجموع المشردين داخلياً	النسبة المئوية للزيادة
١٩٨٥-١٩٩٤	٥٨٦ ٢٦١	٥٨٦ ٢٦١	---
١٩٩٥	٨٩ ٥١٠	٦٧٥ ٧٧١	١٥
١٩٩٦	١٨١ ٠٠٠	٨٥٦ ٧٧١	٢٦
١٩٩٧	٢٥٧ ٠٠٠	١ ١١٣ ٧٧١	٣٠
١٩٩٨	٣٠٨ ٠٠٠	١ ٤٢١ ٧٧١	٢٨

١٤- وكما تقول هذه الأرقام أصبح ٧٤٦ ٠٠٠ شخص مشرداً داخلياً بين عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٨، وهو رقم أعلى بكثير من تقدير الحكومة الذي يبلغ ٣٨١ ٧٥٥ شخصاً لنفس الفترة^(٢). وكما أكدت المستشارية والحكومة معاً، لا تعدو هذه الأرقام أن تكون إسقاطات إحصائية، وهي ليست دقيقة بأي حال. ولكن الفرق الكبير بين التقديرين يعود إلى الاختلافات في الأساليب المنهجية للتعامل مع المسألة بما في ذلك عدم وجود معايير مشتركة لجمع البيانات. وعلى سبيل المثال فإن المعيار الرئيسي الذي استخدمته المستشارية في حسابها هو الحالة الواقعية للتشرد الداخلي، في حين قال مدير شبكة التضامن التابعة للحكومة إن الرقم الذي يستخدمه مكتبه لا يحسب سوى المشردين الذين يعتبرون في حاجة إلى الاهتمام. وفي حالات التشرد الداخلي الطويل الذي يمتد طوال عدة عقود، كما في حالة كولومبيا، يثور أيضاً السؤال عن الوقت الذي يمكن فيه التوقف عن اعتبار الأشخاص مشردين. وهذه بالفعل مسألة معقدة. ففي غياب مبادئ توجيهية واضحة تحدد متى ينتهي التشرد تقوم الحاجة إلى معالجة كل حالة على حدة مع مراعاة العوامل التي تتصل بكل حالة والتي تحدد احتمالات العودة أو إعادة التوطين كحل دائم^(٣). وهناك عامل آخر يعقد حسابات عدد المشردين داخلياً في كولومبيا وهو إجماع كثير من المشردين عن تسمية أنفسهم بهذه الصفة خوفاً من زيادة الخطر على سلامتهم.

١٥- وتراوحت تقديرات عدد الأشخاص المشردين داخلياً التي ذكرت أثناء بعثة المتابعة من ٣٠٠ ٠٠٠ إلى ١,٥ مليون. واتجه معظم المراقبين المستقلين الذين تحدث معهم الممثل إلى اختيار الرقم الأعلى في هذا النطاق، أو ما يزيد عن رقم المليون. والملحوظ أن مكتب محامي الشعب التابع للحكومة يستشهد برقم المستشارية الذي يبلغ ١,٥ مليون مشرد في السنوات العشر الأخيرة. ويعني هذا الرقم أن واحداً على الأقل من كل ٤٠ مواطناً كولومبياً مشرد داخلياً وأن كولومبيا عموماً تضم واحداً من أكبر تجمعات الأشخاص المشردين داخلياً في العالم.

١٦- وعلق نائب وزير الخارجية على تباين الأرقام فأشار بأن تقييم حجم مشكلة المشردين داخلياً مهمة يمكن للحكومة أن تستفيد فيها من المساعدة الدولية. والجدير بالملاحظة في هذا الصدد أن إنشاء شبكة قومية للمعلومات عن التشرد الداخلي هي أحد العناصر التي ينص عليها التشريع الوطني ولكنها لم تنفذ بعد (انظر الفرع الثاني أدناه).

١٧- وفي حين أن أعداد المشردين داخلياً في كولومبيا ما زالت غير دقيقة فإنه لا يمكن إنكار أن العدد قد تصاعد وبمعدل هائل. وتدل عملية التعقب التي قامت بها المستشارية على اتجاه للتصاعد الرهيب في حجم السكان المشردين داخلياً منذ عام ١٩٩٤. والأرقام الموضوعة لعام ١٩٩٨، والتي تدل على زيادة ٢٨ في المائة في عدد المشردين داخلياً عن السنة التي سبقتها، تمثل أكثر الفترات حدة في التشرّد طوال أكثر من عقد من الزمن وتنطوي على تشرّد ثمان أسر كل ساعة في تلك السنة^(٤). ويدعم هذا الاستنتاج تصاعد النزاع في تلك الفترة مما سبب التشرّد وهو الأمر الذي يأتي بحثه في الفرع التالي.

١٨- وأخيراً وفي حين تظل هناك إمكانية كبيرة لتحسين تقييم حجم المشكلة فإن الأمر الذي يزيد أهمية كثيراً عن الأرقام الدقيقة لعدد المشردين داخلياً هو الاعتراف بمحتهم والاستجابة لهذه المحنة استجابة كافية. وفي هذا الصدد يشترك الممثل مع نائب وزير الداخلية في رأيه أنه "بغض النظر عن عدد الأشخاص المشردين داخلياً إلا أنهم يمثلون مشكلة إنسانية تتحمل الحكومة المسؤولية عنها".

باء- التشرّد في محيط النزاع

١٩- ينشأ التشرّد الداخلي في كولومبيا، مثله مثل كثير من الحالات الأخرى التي درسها الممثل، عن العنف السياسي المرتبط بالنزاع المسلح والذي يتسم بانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني. وحيث أن تقرير البعثة الأولى (E/CN.4/1995/50/Add.1، الفقرات ١٨-٢٨) يتضمن السياق التاريخي للنزاع الممتد وأزمة التشرّد لذلك يقع التركيز هنا على التطورات الحاصلة منذ عام ١٩٩٤ التي أثرت على مشكلة التشرّد.

٢٠- ومن المهم في البداية الإشارة إلى تعقد النزاع بسبب كثرة العناصر والمصالح المشتركة فيه. فهناك أولاً القوات المسلحة للدولة (وتشمل الجيش والبحرية والقوات الجوية) والشرطة الوطنية وكلاهما ملحق بوزارة الدفاع. وهناك ثانياً مختلف المجموعات شبه العسكرية المنظمة تحت مظلة مجموعة تسمى هيئة الدفاع الذاتي الموحدة في كولومبيا. واتسع نشاط هذه المجموعات شبه العسكرية اتساعاً كبيراً في السنوات الأخيرة. ورغم أن الهياكل شبه العسكرية لم تعد تتمتع بالرخصة القانونية كما كان عليه الحال من ١٩٦٨ إلى ١٩٨٨، إلا أنها أخذت شكلها المؤسسي فعلاً أثناء فترة الحكومة السابقة من خلال وجود "خدمات الأمن والدفاع الذاتي الشخصية والخاصة" (التي كانت تعرف من قبل باسم كونفيفير Convivir) المصرح لها قانوناً بحمل الأسلحة وأداء وظائف في إطار النظام العام تشبه وظائف القوات المسلحة والشرطة. وهذه المجموعات المسلحة كثيراً ما كانت تعمل دون سيطرة فعالة أو إشراف كاف عليها من جانب السلطات وكما جاء في تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان كان من الصعب التمييز بين أنشطتها وأنشطة المجموعات شبه العسكرية وتقوم بينها "في حالات عديدة علاقات مصادفة وتقارب وتكامل وبدل" (E/CN.4/1998/16، الفقرة ٩٢). وينبغي أن يلاحظ أن الحكومة بدأت في عام ١٩٩٨ تطبيق تدابير لتعديل وظائف المجموعات المسلحة وتفرض سيطرة أكثر صرامة على أنشطتها وعلى الأخص منع استخدامها للأسلحة الآلية مما أدى إلى انخفاض عدد هذه المجموعات. وثالثاً هناك مجموعات حروب العصابات التي تنتظم في عدة مجموعات متميزة ومستقلة. وأهم هذه المجموعات هي القوات المسلحة الثورية لكولومبيا - الجيش الشعبي،

وهي أقوى مجموعات حرب العصابات من الناحية العسكرية. وهناك جيش التحرير الوطني والجيش الشعبي للتحرير وهما مجموعتان أصغر نسبياً وأقل من ناحية القوة العسكرية. وتشهد نصف بلديات كولومبيا على الأقل وجوداً هاماً لعناصر حرب العصابات.

٢١- وترتكب جميع الأطراف الانتهاكات المنتظمة لقانون حقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني التي تميز الصراع، ولكن العمليات شبه العسكرية هي التي تحددت في السنوات الأخيرة بوصفها سبب معظم الانتهاكات وحالات التشريد. ومن السمات الشائعة في النزاع عمليات الإعدام خارج إطار القضاء والإعدام التعسفي (الذي يأخذ كثيراً شكل مجازر وقتل جماعي) والاختفاء القسري والتعذيب وأخذ الرهائن والهجوم على السكان المدنيين والأهداف المدنية. ومع ازدياد حدة النزاع في السنوات الأخيرة زادت هذه الانتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني زيادة كبيرة كما زاد التشرد الذي تولد عن هذه الانتهاكات وعن حالة العنف العامة. ومما يتصل بهذا النزاع أيضاً هروب عدد كبير من الأسر لتجنب تجنيد أطفالهم قسراً في قوات حروب العصابات.

٢٢- ومن أهم التطورات في السنوات الأخيرة أن أطراف النزاع بدأت تعتبر المدنيين أهدافاً عسكرية، وكانت النتيجة أن اضطرب إلى حد شديد وضع السكان المدنيين بوصفهم غير مقاتلين ومتمتعين بالحماية. ويتم "تطهير" المناطق من قواعد التأييد التي يشتبه في أنها تقدمه إلى "العدو" من خلال التشريد الجماعي لمجتمعات بأكملها ثم إعادة تسكين هذه المناطق بأعوان القوات القائمة بالتشريد، خاصة إذا كانت الأرض المعنية ذات قيمة استراتيجية من الناحية العسكرية أو الاقتصادية. وغالباً ما يتم الإعلان مسبقاً عن عمليات التشريد الجماعي هذه ويتعرض من لا ينصاع إلى أوامر الانتقال لخطر المذابح أو غيرها من الهجومات الخطيرة على أمنهم الجسدي.

٢٣- والمصالح الاقتصادية التي يستند إليها العنف والنزاع هي أيضاً عوامل تدفع على التشرد. ففي إطار العملية المسماة "الإصلاح الزراعي المضاد" (الذي أدى عند الزيارة الأولى للممثل في عام ١٩٩٤ إلى سيطرة حوالي ٣ في المائة من أصحاب الأراضي على أكثر من ٧٠ في المائة من الأرض الزراعية في البلاد. ويستخدم التشريد في كثير من الحالات وسيلة لحيازة الأرض لصالح كبار ملاك الأراضي وتجار المخدرات وكذلك أصحاب المشاريع الخاصة الذين يخططون لإقامة مشاريع كبيرة لاستغلال الموارد الطبيعية. ولما كان معظم الفلاحين لا يمتلكون حجة قانونية تثبت ملكية الأرض فإن ذلك يجعلهم أهدافاً سهلة في هذه العملية، التي وصفها محامي الشعب بأنها "إصلاح زراعي يجري بتهديد السلاح". وجاء في تقرير المفوضة السامية لحقوق الإنسان أنها تلقت شهادة من عدد من صغار ومتوسطي المزارعين "الذين جردوا من أراضيهم على يد شبه عسكريين يعملون لحساب تجار المخدرات أو كبار الملاك المحليين أو أجبروا على بيعها بأسعار بخسة قبل مغادرتهم المنطقة تحت وطأة التهديد بالقتل" (E/CN.4/1998/16، الفقرة ٩٨). وظهر نمط مشابه من التشرد فيما يتصل أيضاً بالتعقيب عن الموارد الطبيعية واستغلالها وتنفيذ المشاريع الانمائية الكبيرة، وفي بعض الحالات لم يكن ذلك يتعلق بالمصالح الاقتصادية البحتة وإنما أيضاً بأهداف الشركات المتعددة الجنسيات. وهكذا لم يكن من قبيل المصادفة أن المناطق التي تصل فيها أنشطة مجموعات العصابات ومجموعات شبه العسكرية إلى ذروتها هي عادة مناطق غنية بالموارد الطبيعية.

٢٤- ومنذ البعثة الأخيرة للممثل حدثت تغيرات هامة في صدد المسؤولية عن التشرّد كما يتضح من الأرقام التالية التي جمعتها الهيئة الاستشارية لحقوق الإنسان.

السنة	القوات المسلحة والشرطة	المجموعات شبه العسكرية	عناصر حرب العصابات	آخرون
١٩٨٥-١٩٩٤	٢٧%	٢١%	٣٢%	٢٠%
١٩٩٥	١٩%	٣٥%	٢٦%	٢٠%
١٩٩٦	١٦%	٣٣%	٢٨%	٢٣%
١٩٩٧	٦%	٥٤%	٢٩%	١١%

٢٥- وفي حين ظل مستوى مسؤولية قوات العصابات ثابتة نسبياً منذ عام ١٩٩٤ حدث انخفاض ملحوظ في مستوى مسؤولية القوات المسلحة والشرطة، وفي نفس الوقت زاد مستوى مسؤولية المجموعات شبه العسكرية ثلاثة أضعاف. وينبع هذا الاتجاه عن التعاون القائم بين المجموعات شبه العسكرية والقوات المسلحة والشرطة، وهو ما يفسر أيضاً هذا الاتجاه. وفي عام ١٩٩٨ أعلنت مفوضية حقوق الإنسان "أن عددا لا بأس به من أعمال العنف التي ترتكبها الجماعات شبه العسكرية يحصل بتساهل من موظفي الدولة، بل بتواطئهم خاصة من عناصر القوات المسلحة والشرطة الوطنية" (E/CN.4/1998/16، الفقرة ٩٠). وكما يقول محامي الشعب فإن المجموعات شبه العسكرية "قد أصبحت ذراعاً غير قانونية للقوات المسلحة والشرطة وتضطلع بالأعمال القذرة نيابة عنها عندما لا تستطيع القوات المسلحة والشرطة القيام بهذه الأعمال بوصفها سلطات تخضع لحكم القانون". وهكذا يمثل النشاط شبه العسكري "شكلاً جديداً من ممارسة القمع غير القانوني دون أية عواقب" (٦). وفي عام ١٩٩٩ حثت رئيسة لجنة حقوق الإنسان، في بيان لها عن حالة حقوق الإنسان في كولومبيا نيابة عن اللجنة، الحكومة على "تكثيف أقصى التدابير السياسية والإدارية والقضائية وغيرها من التدابير الملائمة على الهيئات الرسمية التي يشتبه في أنها تدعم المجموعات "شبه العسكرية" (٧).

٢٦- وقد كانت حتمية إنهاء النزاع الممتد قضية أساسية في الانتخابات الرئاسية في عام ١٩٩٧. وقد بدأت حكومة باسترانا منذ دخولها السلطة في منتصف عام ١٩٩٨ تعطي دفعة هامة لجهد السلام بالدخول في مبادرة للسلام مع القوات المسلحة الثورية لكولومبيا - الجيش الشعبي. وفي إطار هذه العملية أمر الرئيس باسترانا في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨ بسحب القوات المسلحة، لفترة أولية مدتها ثلاثة أشهر، من خمس بلديات في محافظتي ميتا وجوايفاري في الجزء الجنوبي من البلاد قبيل الافتتاح الرسمي لمحادثات السلام بعد ذلك بشهرين. ومنذ ذلك الحين تم تمديد فترة الانسحاب عدة مرات. وقد أبرزت الادعاءات الخطيرة بالأعمال التعسفية من جانب القوات المسلحة الثورية لكولومبيا في هذه المنطقة أهمية وضع حد أدنى من القواعد في إطار محادثات السلام لتحترمها قوات حروب العصابات في هذه المنطقة.

٢٧- وفي ٦ أيار/مايو ١٩٩٩ أصدر المشتركون في عملية السلام "جدول اعمال مشترك للتغيير لإقامة أوضاع جديدة في كولومبيا" يتألف من ١٢ نقطة ويشدد على أهمية الحل السياسي للنزاع عن طريق التفاوض ويشمل ضمن اهتماماته احترام القانون الإنساني الدولي والعدالة والإصلاح السياسي والتوصل إلى سياسة زراعية شاملة والتزامات بمكافحة تجارة المخدرات والفساد. وللأسف لم تدرج مسألة التشرد صراحة في جدول الأعمال.

٢٨- وفي الوقت نفسه جرت المحادثات مع جيش التحرير الوطني على أساس متقطع وعلى أساس كل حالة على حدة. وتستمر المجموعات شبه العسكرية من جانبها في الاعراب عن معارضتها لاستبعادها من محادثات السلام بالقيام بأعمال إرهابية تشمل خطف كبار المسؤولين، وهو الأمر الذي حدث أيضاً أثناء البعثة.

٢٩- وفي رأي معظم المراقبين الذين اجتمع بهم الممثل لم تؤثر هذه العملية السلمية بعد تأثيراً ملحوظاً في تخفيف مستوى العنف المرتبط بالنزاع وبالتالي تخفيف التشرد. والواقع أن التقارير التي تلقاها الممثل منذ بعثة المتابعة التي قام بها تشير إلى أن العنف ظل يتصاعد مع حدوث هجمات جديدة في صيف ١٩٩٩ أدت إلى نزوح أعداد كبيرة إضافية بحثاً عن الأمن.

جيم - أنماط التشرد

٣٠- كان الوجه الآخر لتكثيف النزاع وتوسعه الجغرافي في السنوات الأخيرة هو اتساع أزمة التشرد لتبتلع البلد بأكمله تقريباً (انظر الخريطة في المرفق) وأثرت بذلك على كل المحافظات باستثناء محافظات قليلة منفردة. والمناطق التي تأثرت أساساً هي أنتيوكيا وبوليفار وسانتندر وقرطبة وكردوبا ومجدالينا وشوكو وسيزار وسوكر وبيتا وبوتومايو وفالي دي كاوكا وكاكيتا وكاوكا وجوافياري. ويمثل التشرد القسري في أنتوكيا ٢٥ في المائة من مجموع حالات التشرد في البلد.

٣١- ودراسة الملامح العامة للسكان المتأثرين توضح أن التشرد هو محنة تمس أساساً القطاعات الأكثر تهميشاً من المجتمع. وكما كان الوضع عليه في عام ١٩٩٤ فإن الأغلبية الساحقة من ضحايا التشرد هم من الفلاحين أو ما يعرفون باسم أهل الريف، الذين يعيشون في مناطق نفوذ المجموعات شبه العسكرية أو مجموعات العصابات. وتأثر بوجه خاص أفراد مجتمعات السكان الأصليين ومجتمعات الكولومبيين الأفارقة وخاصة في محافظات شوكو وانتيوكيا وقرطبة وكاوكا وميتا وكاكيتا وجوافياري، حيث تتركز أعداد كبيرة من هؤلاء السكان. ويتعرض أفراد شعب أمبيرتا - كاتيو الأصليين في منطقة التوسينو في محافظة قرطبة لمخاطر عالية بوجه خاص، فهم يتعرضون لتهديدات مستمرة، وقد قتل الكثير من زعمائهم. وفي الوقت نفسه فإن ظاهرة "التطهير السياسي" التي تستهدف زعماء النقابات العمالية والناشطين السياسيين وزعماء المجتمعات المحلية والعمد وأعضاء مجالس المدن والقضاة والمدعين العامين والصحفيين والناشطين في ميدان حقوق الإنسان والمدرسين وغيرهم من شرائح سكان الحضر أدت إلى تزايد أعداد المشردين من هذه الجماعات من الناس.

٣٢- ولا يزال النساء والأطفال يشكلون الغالبية العظمى من المشردين بنسبة ٨٠ في المائة تقريباً. وكان حوالي ٥٨ في المائة من المشردين داخلياً من النساء في حين أن عمر ٥٥ في المائة منهم أقل من ١٨ سنة. وجاء في تقرير صدر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ عن مكتب محامي الشعب واليونيسيف أن ٦٢٠ ٠٠٠ طفل على الأقل قد تأثروا بالتشرد. وكان الاهتمام الذي أعطاه الممثل الخاص للأمم العام المعني بالأطفال والصراع المسلح لمحنة الأطفال المشردين داخلياً أثناء بعثته إلى كولومبيا والتي أعقبت بعثة الممثل مباشرة موضع الترحيب الكامل^(٨). ومن آثار التشرد أنه يقوض بناء الأسرة التقليدي وخاصة بسبب مقتل أفراد الأسرة من الذكور أو اختفائهم أو اضطرابهم للبحث عن الأمان أو العمل في مكان آخر. وتشير التقديرات إلى أن المرأة ترأس ٣٦ إلى ٣٩ في المائة من الأسر المشردة^(٩).

٣٣- وأنماط الفرار ما زالت تحدث في أغلب الحالات من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية. وبالإضافة إلى ذلك وفي إطار ظاهرة تعرف باسم "التشرد داخل المناطق الحضرية" ينحو التشرد إلى المناطق الحضرية إلى الحدوث بدرجة متصاعدة حيث أن استمرار التهديد ضد السلامة البدنية وعدم كفاية الاستجابات لاحتياجات المساعدة يضطران المشردين إلى الهروب من المدن الأصغر إلى مدن أكبر في كل مرة. وفي النهاية يصل عدد كبير إلى بوغوتا (ويقدر أن ٣٧ أسرة مشردة تصل إلى العاصمة كل يوم) والمدن الكبرى الأخرى بما فيها ميديلين وكرتاخينا وبارانكيلا. وفي داخل المدن يتجه المشردون إلى التركيز في الأحياء الفقيرة ومدن الصفيح حيث يجدون أنفسهم بين أكثر القطاعات الحضرية فقراً. وقد يجد آخرون المأوى لدى أفراد من أسرهم لفترات طويلة من الوقت. وبسبب الأصول الريفية يعاني المشردون نمطياً من الصعاب في التكيف مع الحياة الحضرية.

٣٤- وفي حين كان الناس يهربون أساساً كأفراد أو في مجموعات أسرية صغيرة فقد بدأ منذ عام ١٩٩٧ تزايد عدد حالات التشرد الجماعية والكبيرة بل وتشرد مجتمعات بأكملها في حالات كثيرة. ومما يفسر هذا الاتجاه أن التشرد أصبح أكثر تنظيماً ويحدث في كثير من الأحيان امتثالاً لأوامر محددة تصدر عن العناصر المسلحة إلى المجتمعات بالانتقال بعكس الهروب الأكثر تلقائية للفرار من الخطر على السلامة البدنية. ووقعت واحدة من أسوأ حالات التشرد بأعداد كبيرة في منطقة مغدالينا مديو في الجزء الجنوبي من مقاطعة بوليفار عندما تشرد حوالي ١٠ ٠٠٠ شخص في حزيران/يونيه و تموز/يوليه ١٩٩٨ من ١٧ بلدية مختلفة إلى بارانكابرميخا. وحيث طال بهم البقاء أكثر من ثلاثة أشهر في ظروف من الازدحام الشديد وأحوال غاية في السوء قبل عودتهم التي اتسمت هي الأخرى بالمشاكل الكبيرة (انظر الفرع الثالث - جيم).

٣٥- وكان من التغيرات الهامة في نمط التشرد ما حدث في كولومبيا للمرة الأولى في عام ١٩٩٧، عندما ظهرت أوضاع تشبه المخيمات للمشردين داخلياً مثل المخيم في بافاراندو (آنتيوكيا) وتجمع المشردين داخلياً في الملعب المدرج (كوليزيوم) في توربو (آنتيوكيا). وفي حالة مخيم بافاراندو، حيث تعرض المشردون داخلياً للهوان في ظل ظروف من الفقر لفترة وصلت إلى سنتين قد أدت، التغطية الإعلامية الواسعة إلى ارتفاع الوعي بظاهرة التشرد الداخلي في كولومبيا ولكنها أيضاً فضحت عدم كفاية الاستجابة من جانب السلطات لمعالجة ظاهرة التشرد الجماعي.

٣٦- وهناك تطور آخر جدير بالملاحظة وهو ظهور بُعد دولي لأزمة التشرد نتيجة الهروب عبر الحدود. ورغم عسكرية مناطق الحدود ووجود عوائق طبيعية مثل الجبال والأنهار والغابات تجعل من العسير على المشردين الهروب من البلد إلا أن عدد الذين يحاولون ذلك زاد بوضوح. وفي النصف الأول من عام ١٩٩٧ أدى تدهور الأوضاع الأمنية في مناطق الحدود إلى دفع أعداد كبيرة من الأشخاص إلى الهروب إلى بنما ومنها إلى فنزويلا وإكوادور. ولكن معظم المشردين الذين تمكنوا من الوصول إلى هذه البلدان لا ينظر إليهم باعتبارهم لاجئين ولكن باعتبارهم مهاجرين بدون وثائق ويتم إعادة كثير منهم رغماً عنهم^(١٠). وكان هذا التطور في أزمة التشرد، أي دخول عنصر عبور الحدود فيها، قد أدى إلى عواقب هامة في الاستجابة الدولية، أي اشتراك مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وهو الأمر الذي ترد مناقشته أدناه.

ثانياً - الاستجابة الوطنية والدولية

ألف - حكومة كولومبيا

٣٧- عندما قام الممثل ببعثته الأولى في عام ١٩٩٤، كانت الحكومة قد بدأت لتوها في الاعتراف بمشكلة التشرد الداخلي في كولومبيا. ولم تكن هناك سياسة واضحة بشأن التشرد الداخلي وسادت الشكوك في صدد حجم المشكلة والاستجابة الملائمة لها. وبالإضافة إلى ذلك أدى الافتقار إلى التنسيق داخل الحكومة والمجتمع الدولي إلى عرقلة الاستجابة التي كانت قائمة عندئذ. وكانت هناك أيضاً حاجة إلى تنسيق منظور ونشاط الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية ولتحسين العلاقات بين السلطات ومجتمع المنظمات غير الحكومية وهي علاقة اتسمت بالشك المتبادل والافتقار إلى التعاون. وركزت توصيات الممثل إلى الحكومة على معالجة هذه الهواجس وخاصة زيادة الوعي بالمشكلة وتشجيع الحكومة على صياغة سياسة بشأن التشرد الداخلي والمطالبة بتحسين التنسيق داخل مؤسسات الدولة وبين الدولة والمجتمع الدولي والدعوة إلى التعاون بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية.

٣٨- ورأى الممثل أثناء بعثة المتابعة أن قدراً من التقدم قد طرأ منذ زيارته الأخيرة على استجابة السلطات الوطنية لحالة التشرد الداخلي. فأولاً زاد وعي الحكومة بأزمة التشرد الداخلي في كولومبيا وبمسؤوليتها عن معالجة هذه الأزمة. ومن أبرز ما حدث أنه في ٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ وفي اليوم الوطني لحقوق الإنسان في كولومبيا اعترف الرئيس سامبر بمشكلة التشرد الداخلي ومسؤولية الدولة في التصدي لها^(١١). وأعادت حكومة باسترانا تأكيد هذا الموقف.

٣٩- واتفق اعتراف الحكومة بمسؤوليتها تجاه المشردين داخلياً في عدد من وثائق السياسة العامة. فقد اعتمد المجلس الوطني للسياسة الاقتصادية والاجتماعية - وهو أحد كيانات السلطة التنفيذية - "البرنامج الوطني للاهتمام الشامل بالسكان المشردين نتيجة العنف" في عام ١٩٩٥^(١٢). ورغم أن الوثيقة تضمنت عدداً من توصيات الممثل وتوصيات الهيئة الدائمة للتشاور بشأن التشرد الداخلي في الأمريكتين، إلا أن عدداً من العيوب الهيكلية شاب هذا

البرنامج، وخاصة ما اعترفت به السلطات من وجود "صعاب في أعمال الإدارة والتنسيق والإعلام والتمويل فيما بين المؤسسات" (١٣).

٤٠- وفي محاولة لمعالجة هذه العيوب تم تعديل البرنامج الوطني في أيار/مايو ١٩٩٧ في وثيقة ثانية للمجلس الوطني نصت على "نظام" وطني لمعالجة مشكلة التشرد الداخلي وعرضت استراتيجية للوقاية والمساعدة الفورية و"التجميع والاستقرار الاجتماعي والاقتصادي". وتم اعتماد هذا من جانب وزارة الداخلية ومستشار رئيس الجمهورية للمشردين (وهي وظيفة أنشئت بموجب مرسوم جمهوري في ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٧) ومستشار رئيس الجمهورية لحقوق الإنسان ومستشار رئيس الجمهورية للسياسة الاجتماعية والإدارة الوطنية للتخطيط (١٤).

٤١- وأخذت البرامج المعروضة في وثيقتي المجلس الوطني وكذلك مبادرات السياسة العامة الواردة في مختلف القرارات الحكومية شكلاً رسمياً وتم توحيدها في الخطة الوطنية للمشردين داخلياً بموجب القانون ٣٨٧ الذي اعتمده الكونغرس في ١٨ تموز/يوليه ١٩٩٧ (١٥). وبعد ستة أشهر، وبالتحديد في ٢٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨، وضعت اقتراحات تفصيلية لتنفيذ القانون ٣٨٧ في خطة للعمل صدرت بموجب مرسوم جمهوري (١٦). وفي آذار/مارس من تلك السنة نص مرسوم آخر على تخصيص ٤٠ مليار بيزو (٣٠,٧ مليون من دولارات الولايات المتحدة) لمعالجة مشكلة التشرد الداخلي وفقاً للقانون ٣٨٧ (١٧). وهناك وثيقة أخرى من وثائق السياسة العامة المتصلة بهذا الموضوع وهي خطة التنمية الوطنية للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٢ التي تشمل الاهتمام بالمشردين داخلياً في سياق تنمية المناطق المتأثرة بالنزاع المسلح.

٤٢- والهيكل المؤسسي الذي تنص عليه الوثيقة الثانية للمجلس الوطني للسياسة الاقتصادية والاجتماعية والقانون ٣٨٧ يتألف من ثلاث مستويات. ففي المستوى هناك المجلس الوطني للمساعدة الشاملة للمشردين ويتألف من كبار موظفي الحكومة ويرأسه مندوب عن الرئيس (١٨). وهذه الهيئة الاستشارية مسؤولة عن تصميم السياسات الوطنية بشأن التشرد الداخلي والحصول على الموارد المالية المطلوبة لتنفيذ هذه السياسات. وثانياً، هناك ١٥ مؤسسة وطنية متخصصة مسؤولة عن التنفيذ الفعلي للسياسات الوطنية. وثالثاً، هناك اللجان المعنية بالتشرد الداخلي التي سيتم إنشاؤها على مختلف مستويات الحكم المحلي (البلديات والمقاطعات والمحافظات). وهذه اللجان مسؤولة عن دعم النظام الوطني للمشردين على المستوى المحلي ويرأسها رئيس السلطة المدنية (المحافظ أو العمدة) وتتألف عضويتها من ممثلي السلطة العسكرية المحلية والشرطة وسلطة الدفاع المدني والسلطة الصحية ووكالة رعاية الأسرة والصليب الأحمر الكولومبي والكنيسة وكذلك اثنين من ممثلي مجتمعات المشردين داخلياً.

٤٣- ولمساعدة أعمال هذه المستويات المؤسسية الثلاثة ولتقييم فعالية الخطة الوطنية للمشردين داخلياً ينص القانون ٣٨٧ أيضاً على إنشاء شبكة إعلام وطنية بشأن التشرد الداخلي. والهدف من هذه الشبكة هو توفير المعلومات بشأن الاتجاهات الوطنية والإقليمية وتيسير التحليل الكمي لظاهرة التشرد القسري وصياغة تدابير تقديم المساعدة والحماية والحلول الدائمة للمشردين داخلياً. وتحقيقاً لأغراض جمع المعلومات سيتم إنشاء نقاط تنسيق بلدية وتشجيع الكيانات غير الحكومية على الاشتراك.

٤٤- وينص القانون ٣٨٧ على إنشاء آلية لرصد التشرد القسري (مرصد التشرد الداخلي بسبب العنف) تتألف من خبراء وتعمل بوصفها هيئة تحليلية واستشارية. والمرصد مطالب بموجب القانون بتقديم تقارير تحليلية عن حجم التشرد القسري واتجاهاته المختلفة ونتائج سياسات الدولة التي تسعى للاستجابة لهذه المشكلة.

٤٥- وبذلك تكون الحكومة قد أحرزت منذ الزيارة الأولى للممثل تقدماً ملموساً في صياغة السياسات العامة وإقامة الأطر التشريعية والمؤسسية لمعالجة حالة التشرد الداخلي. ولكن مجال التنفيذ هو المجال الذي تقصر فيه استجابة الحكومة عن بلوغ المستوى المطلوب تقصيراً خطيراً. فمن الناحية العملية تشكل النظام الوطني للاستجابة للتشرد الداخلي ببطء شديد. وكما اعترفت الحكومة نفسها، هناك عدد من العقبات الهيكلية التي تعترض تنفيذ سياساتها: إذ لم يتم الاضطلاع تماماً بالمسؤوليات على الصعيدين المركزي والمحلي. كما أن الموارد التقنية والمالية لم تكن كافية لتمكين المؤسسات من تنفيذ مسؤولياتها، وظل التنسيق لم يتحقق بين المؤسسات^(١٩).

٤٦- وفي صدد عدم الاضطلاع تماماً بالمسؤوليات المؤسسية ينشأ جزء من المشكلة عن أن القانون ٣٨٧ يتطلب "لوائح" أي صياغة طرائق للتنفيذ. وبدون هذا تفتقر السلطات الحكومية على جميع المستويات إلى تعريف واضح لمسؤولياتها. وبالفعل أوضحت السلطات على مستوى المحافظة والبلدية للممثل إلى أن الافتقار إلى تحديد طريقة تنفيذ سياسات الحكومة كان واحداً من القيود الرئيسية التي تواجهها. ومن الواضح أن الأمر يتطلب خطوياً توجيهية بشأن طريقة معالجة السلطات لمسألة التشرد الداخلي وذلك لتجنب ما يصفه المسؤولون بأنه "إجراءات عشوائية"، الأمر الذي تتسم بها الاستجابة حتى الآن. ورغم الاضطلاع ببعض الجهود لوضع "اللوائح" بموجب القانون ٣٨٧ إلا أن استكمال هذه العملية أمر يتسم بأهمية حاسمة.

٤٧- ومن المهم أيضاً كفالة إنشاء الآليات المؤسسية الجديدة المنصوص عليها في القانون وتشغيل وتشغيلها بفعالية. وفي وقت البعثة لم يكن المجلس الوطني للمساعدة الشاملة للمشردين قد اجتمع بعد سنتين من إنشائه رغم أن أعضائه طلبوا ذلك صراحة. ونظراً لأن المجلس الوطني مسؤول عن تصميم السياسات الوطنية بشأن التشرد الداخلي والحصول على الموارد الفعالة لتنفيذها فإن استمرار تأخير اجتماعه لا بد وأن يعرقل فعالية سير النظام برمته. وعلى الصعيد المحلي وفي عدد من الحالات تشكلت لجان المحافظات والبلديات ببطء. وفي الوقت نفسه ورغم الجهود المبذولة لإنشاء الشبكة الوطنية للمعلومات من خلال القيام (بمساعدة المنظمة الدولية للهجرة) بتصميم برامج الحاسوب اللازمة إلا أن هذه المبادرة لم تنفذ هي الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك ورغم أن الحكومة لا تزال تعترف بأهمية المرصد إلا أن الإجراءات الملموسة لم تتخذ حتى الآن لإنشائه. ومن شأن إنشاء المرصد أن يكفل استمرار تقييم مشكلة التشرد الداخلي والاستجابة لها على السواء بجمع الخبراء من خارج الحكومة لتقييم الاستجابة الحكومية.

٤٨- وللأسف لا تزال هناك ضرورة لزيادة التنسيق بين السلطات المركزية والإقليمية وكذلك السلطات المحلية، وهي الحاجة التي كانت واضحة أثناء الزيارة الأولى التي قام بها الممثل. وأكدت السلطات الوطنية والمحلية على السواء للممثل الصعاب التي تواجهها في الاتصال بين بعضها البعض. وفي الواقع كان من المثير للعجب أن نستمع

إلى السلطات في الأقاليم تتحدث عن "الحكومة" كما لو أنها ليست جزءاً منها. ونظراً للمسؤوليات الموزعة على لجان المحافظات والبلديات فإن توثيق التعاون بين السلطات المركزية والمحلية يتسم بأهمية حاسمة.

٤٩- والمأمول فيه أن تسمية شبكة التضامن الاجتماعي مؤخراً، في آذار/مارس ١٩٩٩ بوصفها وكالة التنسيق الوطنية للمشردين داخلياً سوف يكفل زيادة التنسيق. ففي آذار/مارس ١٩٩٩ تم إلغاء وظيفة مستشار رئيس الجمهورية للمشردين وهي الوظيفة التي كانت قائمة منذ عام ١٩٩٧، وحولت وظائفه إلى الشبكة^(٢٠). وتتمتع الشبكة التي أنشئت في عام ١٩٩٤ بولاية التصدي لاحتياجات أكثر مجموعات المجتمع ضعفاً مثل الفقراء والأطفال والنساء والأقليات والآن تشمل المشردين داخلياً أيضاً. والشبكة مثلها مثل الترتيب السابق الذي كان معمولاً به في وظيفة مستشار رئيس الجمهورية، تدرج في مجال الاختصاص المباشر لمكتب رئيس الجمهورية. وبالإضافة إلى ذلك فإن الشبكة، ولها مكاتب في كل أنحاء البلد، تتمتع بميزة إضافية هي طاقة العمل في كل أنحاء البلاد وبالتالي إمكانية العمل مباشرة مع الشركاء على مستويات المحافظات والمناطق والبلديات. ولكن القيام بذلك بفعالية سوف يتطلب تعزيز طاقة لجان المحافظات والمناطق والبلديات المعنية بالمشردين وهو الأمر الذي لم يتحقق كما اعترفت الشبكة. وسيتطلب ذلك أيضاً التدريب على مسائل الحماية وفهمها. ويواجه المشردون مشاكل تتعلق بالسلامة البدنية يجب معالجتها، وهو أمر غير وارد في حالة الفقراء.

٥٠- وتنطوي وسيلة هامة لتنشيط الإطار المؤسسي المنصوص عليه في القانون على تقديم المساعدة إلى الآليات المعنية لتمكينها من القيام بمسؤولياتها تجاه المشردين. وفي هذا الصدد فإن القرار الأخير للحكومة بإنشاء الوحدة التقنية المشتركة داخل الشبكة لتقديم المشورة التقنية لتعزيز الاستجابة التشغيلية للتشرد الداخلي قرار مشجع. وتدير هذه الوحدة لجنة توجيهية تتألف من ممثلي الوكالات الحكومية المسؤولة عن تمويل وتنفيذ جميع جوانب المساعدة للمشردين وممثلين عن المنظمات الدولية ذات الصلة والمنظمات غير الحكومية الوطنية العاملة في المساعدة الإنسانية، وستقوم الوحدة بارسال مجموعة متنقلة من الخبراء الوطنيين والدوليين لتقديم الدعم التقني إلى موظفي الشبكة المحليين واللجان البلدية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من العاملين في الأنشطة المصممة لمساعدة المشردين.

٥١- وفي قضية التمويل تدل الحسابات على أن الحكومة أنفقت في ١٩٩٧-١٩٩٨ قرابة ٣٨ ٥٠٠ دولار لمساعدة المشردين وهو ما يعادل ٠,٣٢ في المائة من الدولار للفرد^(٢١). ولكن الشبكة تفسر أن هناك الآن موارد إضافية من التمويل ويتوقف ذلك على مرحلة التشرد. وفي ميدان الوقاية فإن المصدر الرئيسي للتمويل هو خطة كولومبيا (وهي خطة تنمية وطنية تبلغ عدة مليارات من الدولارات)^(٢٢) والشبكة والمعونة الدولية. ويوجد لأغراض المعونة الإنسانية صندوق الكوارث الوطني وبرنامج المنح التابع للشبكة والصناديق البلدية والوطنية والدولية المخصصة لإغاثة المشردين. ويدعم مرحلة الحلول خطة كولومبيا والصناديق القطاعية المخصصة للتشرد الداخلي والمعونة الدولية. وفي عام ١٩٩٩ تم تخصيص ٢٠ مليون دولار للمشردين في إطار المخصصات في خطة كولومبيا بمبلغ ١٠٠ مليون دولار طوال السنوات الخمس. وتسعى الشبكة أيضاً بجد للحصول على المعونة الدولية لبرنامجها للمشردين داخلياً. غير أنه لم يتم بعد إتاحة مختلف الأموال بالكامل.

٥٢- وبغض النظر عن كمية الأموال هناك مسألة توزيع هذه الأموال. وتشير السلطات الإقليمية والمحلية إلى أن هناك تأخيرات كبيرة في صرف الأموال مما يعرقل إلى حد كبير فعالية قيام هذه السلطات بمسؤولياتها نحو المشردين داخلياً. وهناك أيضاً حاجة إلى زيادة الأموال المخصصة للسلطات الإقليمية والمحلية لكي تتناسب مع مسؤولياتها الهائلة.

٥٣- وهناك مشكلة أخرى وهي التشديد المفرط الحالي على تقديم المساعدة الإنسانية وإيلاء اهتمام ضئيل لمنع التشرد ودعم الحلول الدائمة. وكما يقول أحد المحافظين يمكن وصف الإجراءات التي اتخذتها السلطات حتى الآن بأنها "إطفاء النيران" أو مجرد الاستجابة للتشرد بعد وقوعه فقط دون إيلاء اهتمام كاف لمنعه. وكما يقول المحافظ "إن هذه ليست السياسة الصحيحة لمعالجة مشكلة بهذا الحجم". وبالإضافة إلى ذلك فإن التركيز على المساعدة الإنسانية الطارئة، وهو الأمر الذي ستبرزه الفروع التالية، محدود جداً في محتواه ونطاقه على السواء ولا يصل إلى أعداد كبيرة من المشردين المحتاجين. ويؤمل أن تجري معالجة الثغرات ونقاط الضعف التي تم تعيينها في السياسة الوطنية بشأن التشرد الداخلي معالجة فعالة في الوثيقة الثالثة الصادرة عن المجلس الوطني للسياسة الاقتصادية والاجتماعية التي كانت تجري صياغتها أثناء زيارة الممثل.

٥٤- وتقوم الحاجة على تعزيز اشتراك المنظمات غير الحكومية وزيادة منهجية هذا الاشتراك في تصميم وتحليل الاستجابة الوطنية للتشرد الداخلي. وفي عام ١٩٩٤ شدد الممثل على أنه ينبغي للحكومة أن تنظر إلى المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والشؤون الإنسانية باعتبارها شركاء في جهود الحكومة لرعاية المشردين (E/CN.4/1995/50/Add.1 الفقرة ١١٣). وفي بعثة المتابعة لاحظت المنظمات غير الحكومية أنه مع ظهور تعاون بناء مع الهيئات الحكومية ذات الصلة في حالات قليلة إلا أنه يمكن وصف التنسيق بينها عموماً بأنه متفرق. وتعترف السلطات الإقليمية والمحلية أن "الطريق لا يزال طويلاً" قبل تحقيق المستوى الملائم من الاندماج بين السلطات الحكومية وغيرها من الفاعلين المعنيين. وتقوم الحاجة بالتحديد إلى فتح قناة للحوار بين الحكومة ومجتمع المنظمات غير الحكومية. والقيام بذلك سيكون مفيداً بصورة خاصة في الوقت الحاضر الذي تجري فيه صياغة السياسة الوطنية بشأن التشرد الداخلي وحيث تغيرت المسؤوليات المؤسسية مؤخراً. وسيمكن ذلك مجتمع المنظمات غير الحكومية من اقتسام حصيلته المتراكمة من الممارسات الجيدة والنقد البناء للسياسات والبرامج القائمة. ومن الإشارات المشجعة إلى أقصى حد التزام ممثلي الحكومة في حلقة العمل بعقد اجتماع في حزيران/يونيه مع المنظمات غير الحكومية وإنشاء محفل دائم لفترة أطول للحوار في شكل مائدة مستديرة. ولكن ذلك لم يتحقق على صعيد التنفيذ وهو أمر يدخل بين الأعراض النمطية للاستجابة الوطنية للتشرد عموماً: فلم تتعقد بعد المائدة المستديرة، ورغم عقد اجتماع فعلاً بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في حزيران/يونيه إلا أن الممثل علم أن عدة مشتركين من المنظمات غير الحكومية الرئيسية منعوا من الحضور. ومن الواضح أن الأمر يتطلب نهجاً أوسع شمولاً وأطول دواماً. وتعيين موظف اتصال مع المنظمات غير الحكومية أمر مفيد وييسر ويشجع التعاون مع مجتمع المنظمات غير الحكومية.

باء- المجتمع الدولي

٥٥- أثبتت حكومة كولومبيا استعدادها لقبول أو طلب التعاون الدولي في الاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً إلى المساعدة والحماية. ويصدق ذلك في السنوات الأخيرة بصفة خاصة، وكانت النتيجة أن عدداً من الوكالات الدولية أنشأت وجوداً لها في كولومبيا أو عززت وجودها هناك منذ زيارة الممثل في عام ١٩٩٤. وكانت إحدى التوصيات الرئيسية لهذه الزيارة هي زيادة الوجود الدولي. وفي حين أن قيود حجم هذا التقرير لا تسمح باستعراض كل الأنشطة الدولية لصالح المشردين فإن التقرير يوجز أنشطة المنظمات الدولية الرئيسية الناشطة أكثر من غيرها في مسألة التشرد الداخلي.

٥٦- فاللجنة الدولية للصليب الأحمر التي تعمل في كولومبيا منذ عام ١٩٦٩ تتمتع بأكبر وأشمل وجود دولي في البلاد ويصل عدد موظفيها إلى أكثر من ٥٠ مغترباً و ١٥٠ موظفاً محلياً يعملون من بوغوتا و ١٤ وفداً فرعياً يعملون في كل أنحاء البلد. ويسعى مندوبو اللجنة الدولية من خلال اتصالات منتظمة مع جميع أطراف النزاع إلى تعزيز احترام القانون الإنساني الدولي بغية إنشاء الظروف التي يمكن فيها للمدنيين البقاء في بيوتهم في أمان وكرامة. وبالإضافة إلى أنشطة الحماية التي تقوم بها فإن اللجنة الدولية تتيح المعونة الطارئة للأشخاص بمجرد دخولهم في عداد المشردين داخلياً وتركز على المشردين حديثاً. وفي عام ١٩٩٨ ساعدت اللجنة الدولية ١٣٧ ٠٠٠ مشرد داخلي منهم حوالي ١٠٠ ٠٠٠ من ضحايا عمليات التشرد الجماعي بينما تألفت بقية الحالات من فرار فردي. وفي ضوء تزايد أعداد المشردين أعلنت اللجنة الدولية توسيع برنامج مساعدتها الطارئة لعام ١٩٩٩ ليشمل حوالي ١٧١ ٠٠٠ مشرد داخلي^(٢٣). وتقدم اللجنة مجموعات إغاثة طارئة تكفي لمدة ٩٠ يوماً تشمل المساعدة الغذائية إلى جانب مجموعات أدوات المطبخ والبطاطين وفرش النوم. وفي بعض الحالات مثل مخيم بافاراندو امتدت المساعدة الطارئة المقدمة من اللجنة الدولية للصليب الأحمر أكثر من ثلاثة أشهر حتى وصلت إلى ما يزيد عن سنة. ولكن اللجنة الدولية تسعى عموماً لدعم الاعتماد على الذات من جانب الذين تشردوا لفترات طويلة من خلال تقديم بنود مثل الأدوات الزراعية ومعدات صيد الأسماك.

٥٧- وبالإضافة إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر توسع الوجود الدولي منذ زيارة الممثل في عام ١٩٩٤ لتشمل عدداً من الفعاليات الجديدة. ففي عام ١٩٩٧ أنشأت مفوضية حقوق الإنسان مكتباً في بوغوتا استناداً إلى اتفاق أبرم في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦ مع الحكومة. وولاية هذا المكتب مزدوجة: رصد حالة حقوق الإنسان وتقديم التعاون التقني بغية التصدي للأسباب الجذرية لمشاكل حقوق الإنسان. ويتم إيلاء اهتمام خاص لمشكلة التشرد الداخلي بما في ذلك عن طريق إنشاء نقطة تنسيق لهذه المسألة داخل المكتب.

٥٨- وفي تطور هام آخر فتحت مفوضية شؤون اللاجئين مكتباً لها في كولومبيا في حزيران/يونيه ١٩٩٨. وفي عام ١٩٩٧ كتب الممثل إلى المفوضة السامية للاجئين يشجع مفوضيتها على إنشاء وجود لها في البلاد بما في ذلك التواجد في الميدان. والاستجابة للتشرد الداخلي عنصر محوري في أنشطة مفوضية اللاجئين في كولومبيا وقامت المفوضية بوضع برنامج خاص لهذا الغرض. وأهداف البرامج مزدوجة: دعم الاستجابة الفعالة والمتكاملة والمنسقة

من الدولة والمجتمع الدولي لصالح المشردين داخلياً استناداً إلى مبادئ الحماية الأساسية مع تشديد خاص على الإطار المؤسسي الوطني؛ والمساهمة في مبادرات عملية السلم بدعم الاستجابة للاهتمامات الإنسانية المرتبطة بالتشرد الداخلي. وتشمل الأنشطة الجارية لتحقيق هذه الأهداف ما يلي: '١' تعزيز الأطر القانونية والمؤسسية الوطنية العامة للاستجابة لظاهرة التشرد الداخلي؛ '٢' تشجيع ودعم قيام الحكومة بصياغة استراتيجيات للحماية بغية منع التشرد؛ '٣' تحسين الاستجابة الطارئة لكي تفي تماماً باحتياجات المشردين؛ '٤' تأييد الحلول الآمنة لحالة المشردين داخلياً بما في ذلك عن طريق تشجيع المشاركة المباشرة للمشردين في عملية التوصل إلى حلول آمنة؛ '٥' مناصرة ونشر الأنشطة اللازمة لزيادة الوعي العام بمشكلة المشردين داخلياً والحصول على الموارد اللازمة للاستجابة لاحتياجاتهم وإدماج قضية التشرد الداخلي في جدول أعمال مباحثات السلام. والنتائج النهائية المنتظرة من هذا البرنامج الذي سيستمر حسب الهدف منه من تموز/يوليه ١٩٩٩ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ هي: إنشاء طاقة مؤسسية وطنية قابلة للاستمرار مجهزة بالمهارات التقنية والإدارية اللازمة لتقييم ورصد احتياجات المشردين داخلياً والاستجابة لها بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني؛ وتخفيف محنة المشردين داخلياً وخاصة عن طريق تعزيز الأمن الجسدي والحصول على الحقوق والخدمات الجوهرية. وفي حين أن الوجود الصغير لمفوضية اللاجئين يقتصر في الوقت الحاضر على بوغوتا إلا أن الخطط تجري لإنشاء ثلاثة مكاتب ميدانية يقوم بالعمل فيها متطوعو الأمم المتحدة في بارانكابيرميخا وأبارتادو وبويرتو أسيس (بوتومايو) بحلول نهاية ١٩٩٩.

٥٩- وبالإضافة إلى تنفيذ خطط العمليات الخاصة بمفوضية شؤون اللاجئين فإن المفوضية تؤدي دوراً هاماً في تيسير التفاعل بين وكالات منظومة الأمم المتحدة بشأن قضية التشرد الداخلي بعد أن طلب منها المنسق المقيم للأمم المتحدة في كولومبيا القيام بهذه المهمة على أساس غير رسمي. وبهذه الصفة تدعم مفوضية شؤون اللاجئين أعمال اللجان الأربع المشتركة بين الوكالات (المعنية بالمعلومات والوقاية وتنقيح الإطار التقعيدي وتنسيق التعاون الدولي ودعم اللجان المحلية).

٦٠- وأنشطة الوكالات الأخرى لصالح المشردين لا يمكن إبرازها في هذا المقام إلا بصورة موجزة. فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعمل في عدد من المشاريع لدعم بناء طاقة المؤسسات الوطنية التي تعمل لصالح المشردين داخلياً بما في ذلك دعم تطوير طاقة للإنذار المبكر في إطار مكتب محامي الشعب. ومما يجدر ذكره أيضاً مشروع برنامج للتنمية والسلم في منطقة مجدالينا ميديو (وهو المشروع الذي زار الممثل مكتبه الإقليمي في بارانكابيرميخا) ويهدف إلى تقوية المجتمع المدني وكذلك دعم التنمية المستدامة في هذه المنطقة التي تأثرت تأثراً خطيراً بالتشرد الداخلي. أما اليونيسيف، فبالإضافة إلى دعم شبكة معلومات المجلس الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فتضطلع بمشاريع لتقديم الدعم النفسي الاجتماعي للأطفال المشردين وتقديم مجموعات التعليم والمساعدة الصحية الأساسية لحوالي ٢٠ ٠٠٠ أسرة مشردة داخلياً. وتعمل منظمة الصحة العالمية مع منظمة الصحة الأمريكية في مشروع يهدف إلى تقوية طاقة وزارة الصحة لكفالة الاهتمام بالاحتياجات الصحية للمشردين داخلياً. ويقوم برنامج الأغذية العالمي الذي يضطلع بعمليات في كولومبيا منذ عام ١٩٦٢ بدعم مشاريع الغذاء مقابل العمل للمشردين ويدير برنامجاً محدداً لمساعدة مجتمعات السكان الأصليين المشردين ولديه صندوق استثماري دائر لتشجيع الأنشطة الاقتصادية الاجتماعية من خلال تيسير الوصول إلى الائتمانات. وفي وقت البعثة كان برنامج الأغذية العالمي يخطط

لتوسيع برامجه لصالح المشردين داخلياً بواسطة مشروع قيمته ٩ مليون دولار ومدته سنتان (كان من المحدد أن يبدأ في شباط/فبراير ٢٠٠٠) لتقديم المعونة الغذائية الطارئة والغذاء مقابل العمل أو التغذية التكميلية لحوالي ٢٢٧ ٠٠٠ مشرد داخلياً، مع التركيز على المجموعات المعرضة بما فيها النساء رئيسات الأسر والأطفال من سن مرحلة ما قبل الدخول إلى المدارس وفي مرحلة المدارس الابتدائية ومجتمعات السكان الأصليين والكولومبيين الأفارقة. وتقوم منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، في إطار مشروع مشترك مع برنامج الأغذية العالمي بتقديم الدعم التقني في إنتاج الأغذية بغية زيادة الأمن الغذائي بين المشردين داخلياً. أما صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية فيتيح خدمات الصحة الإنجابية التي يستفيد منها المشردون داخلياً بين غيرهم من المستفيدين. ويجب أيضاً أن نذكر أعمال المنظمة الدولية للهجرة التي تشمل تقديم المساعدة التقنية في تصميم وتنفيذ شبكة معلومات بشأن التشرد الداخلي، وهو مشروع يهدف لتمكين المشردين داخلياً من تلقي وثائق الهوية الشخصية وبناء الطاقات بين الأخصائيين الاجتماعيين لتقديم المساعدة النفسية الاجتماعية للمشردين.

٦١- وبالإضافة إلى ذلك هناك أكثر من ١٠ منظمات غير حكومية تُعنى الآن بالمشردين داخلياً. وتتلقى عدة وكالات دولية تعمل في صدد المشردين داخلياً التمويل من مكتب الشؤون الإنسانية التابع للاتحاد الأوروبي. ويدخل عدد من هؤلاء وغيرهم من الوكالات الإنمائية والإنسانية الدولية الأخرى العاملين في صدد المشردين داخلياً بين أعضاء مجموعة مشتركة بين الوكالات تسمى دايل (DIAL) (وهي اختصار لعبارة "الحوار بين الوكالات") ومن خلالها يقومون بتنسيق أنشطتهم التنفيذية وتأييدهم للجهود المبذولة في صدد التشرد الداخلي.

٦٢- وعلم الممثل أن التنسيق بين مختلف الفاعلين الدوليين العاملين في مجال حماية ومساعدة المشردين داخلياً لا يزال غير كافٍ رغم ما طرأ عليه من تحسن ملحوظ. ولهذا سعد الممثل لانضمام ممثل من مكتب منسق الشؤون الإنسانية إلى وفد البعثة لدراسة هذه الحاجة وتقديم توصيات لمعالجتها. وبعد أن عرض الممثل ومكتب الشؤون الإنسانية استنتاجاتهما المتعلقة بالبعثة^(٢٤)، اعترف الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بالحاجة إلى تعزيز التنسيق في مسائل المشردين داخلياً. وفي هذا الصدد، وافق الفريق العامل على اقتراح مكتب منسق الشؤون الإنسانية بتزويد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالموارد البشرية لدعم وظيفتها في تنسيق الاستجابة الدولية لمسألة التشرد الداخلي.

٦٣- ويجدر التأكيد على أن مشاركة المجتمع الدولي زادت بوضوح في السنوات الخمس الماضية. لكن التواجد الدولي ما زال محدوداً باستثناء لجنة الصليب الأحمر الدولية. فضلاً عن ذلك، فإن معظم التواجد الدولي يقتصر على العاصمة ولا يتوزع بالقدر الكافي في أنحاء البلاد كما أن البرامج الدولية المنفذة لا تستهدف إلا جزءاً من السكان المشردين داخلياً. وتتمثل أحد أسباب التواجد الضيق في أن استعدادات الحكومة لدعوة الهيئات الدولية للتدخل قد يعني تنصلها من مسؤولياتها إزاء السكان المشردين داخلياً. وبالفعل، فعندما يوجه السؤال إلى عدد من السلطات في مختلف المستويات عن العمل المطلوب، فإنها غالباً ما تلقي بمسؤولية العمل على كاهل المجتمع الدولي. ومن الواضح أنه يتعين إيجاد توازن بين دور المجتمع الدولي - وهو دور حيوي - والحاجة إلى ضمان أن كولومبيا -

وهي بلد يتمتع بالطاقات البشرية والموارد - لن تتخلص من المسؤوليات التي يجب عليها وتستطيع القيام بها بإلقائها على كاهل المجتمع الدولي.

ثالثاً - الثغرات في الاستجابة

٦٤- تقدم المبادئ التوجيهية الإطار المعياري لتقييم احتياجات المشردين داخلياً وتقدير الاستجابة المطلوبة. وعليه، وبالارتباط بهذه المبادئ نفسها، تمت صياغة هذا الفرع ليتطابق مع المراحل الثلاثة من التشرد - الحماية من التشرد التعسفي؛ والحماية والمساعدة أثناء التشريد؛ والمساعدة أثناء العودة أو إعادة التوطين وإعادة الإدماج. وللأسف، وكما لاحظ مكتب محامي الشعب لم يتم احترام الكثير من هذه المبادئ.

ألف - الحماية من التشرد التعسفي

٦٥- تعطي الزيادة المستمرة في أعداد المشردين علامة واضحة على أن الجهود المبذولة لتوفير الحماية من التشرد التعسفي ليست كافية. وانضمام الحكومة بناء على توصية الممثل في عام ١٩٩٤ إلى البروتوكول الإضافي الثاني الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ (الذي يتضمن في المادة ١٧ حظراً صريحاً على التشرد) هو بالطبع تطور إيجابي. ويصدق ذلك أيضاً على برامج التدريب في مجال حقوق الإنسان التي اضطلعت بها القوات العامة وكذلك الالتزام الذي تعهد به قائد اللواء الخامس أمام الممثل بإدراج المبادئ التوجيهية في هذه البرامج التدريبية. ولكن وكما لوحظ أعلاه لا تزال انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني مستمرة بصورة منتظمة وواسعة الانتشار ويبدو أنها لم تزد إلا حدة في نطاقها وشدتها منذ الزيارة الأولى للمقرر.

٦٦- ولذلك يتعين على السلطات أن تحترم حقوق الإنسان والقانون الإنساني وتشجع ذلك الاحترام الذي يؤدي بدوره إلى منع وتجنب الأحوال التي ينشأ عنها التشرد. وتقوم الحاجة بالتحديد إلى أن تعترف جميع العناصر المسلحة بصفة المدنيين كأشخاص غير محاربين يتمتعون بالحماية بموجب القانون الإنساني الدولي. وكما قال رجل من المشردين داخلياً، فإن "هذه هي أهم رسالة؛ والأمر لا يعدو أن يكون بهذه السهولة والبساطة". وتنطبق هذه الدعوة على كل من الأفراد المدنيين والتجمعات المجتمعية التي أوضحت بصراحة طابعها غير المحارب، مثل "المجتمعات السلمية" التي تشكلت في عدد من المناطق بدعم من الكنيسة والعديد من المجتمعات الأصلية التي أعلنت بصراحة عن حيادها. ومع ذلك فقد تم، في الشهر السابق لوصول البعثة، الهجوم على عدد "من المجتمعات السلمية" في منطقة أورابا مما أدى إلى قتل واختطاف العديد من أعضاء هذه المجتمعات وتشرد أعداد كبيرة منها. وفي ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٩٩، قتل لوسندو دوميكو كابريرا بعد إطلاق ثماني رصاصات عليه. وهو أحد زعماء قبيلة امبيريرا كاتيو من السكان الأصليين في المنطقة المحمية التوسينو، وكان يعمل في شباط/فبراير ١٩٩٩ مع سلطات أخرى معينة من السكان الأصليين لمنع تشرد جزء من قبيلته.

٦٧- وبما أنه يتم الإعلان مسبقاً عن العديد من حالات القتل والمذابح التي ترتكبها العناصر المسلحة (وهو ما حدث في ٥٠ في المائة من هذه الحالات في عام ١٩٩٨، على حد قول مكتب محامي الشعب) فهناك بالتأكيد مجال لاتخاذ إجراء وقائي لحماية السكان من تشريدتهم بصورة تعسفية أو تعرضهم لأعمال أبشع. وتنص المادة ١٤ من القانون ٣٨٧ على عدد من التدابير الوقائية، ومنها دور القوات المسلحة في معالجة العوامل المتسببة في التشرد. ومع ذلك، فمن الواضح، من الناحية العملية، أن مجال الوقاية هو المجال الذي كانت فيه استجابة الحكومة في أضعف أشكالها. وعلى الرغم من قيام ممثلي الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومكتب محامي الشعب ومكتب المحامي العام بتنبيه السلطات المحلية والوطنية، بصورة متكررة، بحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان أو بالتشرد الجماعي، فإنها لم تتخذ أية إجراءات لتصحيحها.

٦٨- وبالتأكيد، وكما لاحظ عدد من المسؤولين فإن الحكومة قد لا تستطيع التواجد وتقديم الحماية المناسبة في جميع المناطق. ولكن ذلك لا يفسر انعدام الجهود الحمائية المتضافرة بالمرّة. فهناك كحد أدنى حاجة إلى استجابة من جانب الحكومة لتظهر استعدادها لمحاولة تخفيف أخطار المذابح والتشرد التي تُبلغ بها، ولا سيما من خلال تعزيز وتواجد الدولة في المناطق المعرضة لخطر شديد. ولا يعني ذلك بالضرورة تواجد عسكري وأمني وحسب، بل وجود مؤسسات حكومية وعلى سبيل المثال، ينبغي تعزيز تواجد مكاتب محامي الشعب والمحامي العام وذلك من خلال جملة أمور منها تقديم ضمانات للسلامة الجسدية للأفراد الذين يعملون في هذه المكاتب، وهم أنفسهم يتعرضون بصورة منتظمة للتهديد. فضلاً عن ذلك، هناك حاجة لتعزيز دور السلطات المحلية في الإنذار المبكر والوقاية.

٦٩- وكتدبير تكميلي يتعين على المجتمع الدولي من جهته أن يعزز وجوده في الميدان. وأبلغ الممثل عن حالات أسهم فيها تواجد موظفي الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية الدولية في ردع مذابح وشيكة، مؤقتاً على الأقل. ولكي يستمر أثر ذلك النوع من الحماية وقتاً أطول على نحو ما تشهد به تجربة قوات السلم الدولية ولجنة الصليب الأحمر الدولية، فإن الأمر يتطلب إقامة تواجد دولي دائم في الميدان. وبعد أن أعاد الممثل تقييم الحالة في أرض الواقع فقد زاد اقتناعه إلى أن قيام مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بإنشاء مكاتب ميدانية في كولومبيا خارج العاصمة وهو ما أوصى به في السنوات الماضية (انظر على سبيل المثال الفقرة ٦٠ من الوثيقة E/CN.4/1998/53 والفقرة ٨٤ من الوثيقة E/CN.4/1999/79). ولذلك كانت خطة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لإنشاء مكاتب إقليمية موضع الترحيب البالغ. وتعاون الحكومة مطلوب بالحاح لتمكين مفوضية حقوق الإنسان من القيام باتخاذ خطوات مشابهة.

٧٠- وبالطبع، وبما أن كثيراً من حالات التشرد تحدث في سياق النزاع المسلح، فإن إنهاء النزاع هو في نهاية الأمر أفضل وقاية من استمرار التشرد. ولذلك فإن عملية السلم التي بدأها الرئيس باسترانا هي خطوة شجاعة وسارة وتستحق الدعم الدولي. وفي الوقت نفسه، يجب توجيه الانتباه أيضاً إلى حالات التشرد الناجمة عن مشاريع إنمائية واسعة النطاق، كما هو الحال في منطقة التوسينو، وذلك لضمان أن تكون المصالح الوطنية الملحة والمهيمنة هي المبرر لهذه المشاريع لضمان الاحترام الدقيق للضمانات المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية عند السماح بالتشرد الناجم عنها.

باء - الحماية وتقديم المساعدة أثناء التشرّد

٧١- من الأمور التي تثير الانشغال بصفة خاصة الأمن الجسدي والحق في التماس اللجوء والأمن الجسدي للعاملين لصالح المشردين، والوصول إلى المساعدة الإنسانية الأساسية والتعليم وفرص توليد الدخل.

١ - الأمن الجسدي للمشردين

٧٢- هناك أدلة كثيرة على عدم احترام ضمانات الأمن الجسدي للمشردين داخلياً، على النحو الذي أوضحه مكتب محامي الشعب والمنظمات غير الحكومية المحلية والوكالات الدولية على السواء بالإشارة إلى حالات محددة. فحقهم في الحياة والسلامة الجسدية يُنتهك يومياً.

٧٣- فضلاً عن ذلك، فإن الهروب لا يعني في كثير من الأحيان الخلاص من مشاكل الحماية، فكثيراً ما يتعرض المشردون إلى الخطر على أمنهم الجسدي أيضاً في المجتمعات التي يلتصقون اللجوء إليها. وكما يلاحظ أعلاه، فإن مجرد الهروب بحد ذاته ينحو إلى زيادة الشكوك في تعاطفهم مع أحد أطراف النزاع وبالتالي زيادة خطر كضحايا. وقال بعض المشردين للممثل "نحن نشعر بأننا دون حماية أبداً". فالسلطات، على حد قولهم "لا تأخذ محمل الجد" التهديدات بالأمن الجسدي التي يوجه انتباهها إليها. ونتيجة لذلك، فإن العديد من المشردين لا يتجرأون حتى الاقتراب من السلطات، خوفاً من تعرضهم لمزيد من الشكوك والتهديدات.

٧٤- ومع ذلك، فقد بدأت، في السنوات الأخيرة، أعداد متزايدة من المشردين تتضامن التماساً للحماية من خلال تكوين رابطات فيما بينهم كسبيل للمطالبة الجماعية بحقوقهم أمام السلطات. ومع ذلك، يواجه قادة هذه المجموعات أخطاراً جادة لأنهم يصبحون في كثير من الأحيان هدفاً للمضايقات والهجوم، بما في ذلك التعذيب والقتل. ومثلاً، قتل رئيس رابطة المشردين في ريوبلانكو (إدارة تاليمبا) في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. وخلال السنتين الماضيتين، قتل ١٢٧ من زعماء المجتمعات الأصلية المشردة.

٢ - الحق في التماس اللجوء

٧٥- في ضوء الصعوبات التي يواجهها العديد من المشردين في التمتع بالأمن في كولومبيا، يجب على البلدان الأخرى أن تحترم حق الأشخاص المعرضين للخطر في الهروب. وقد قدمت كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمجموعات غير الحكومية مثل لجنة الولايات المتحدة للاجئين وثائق عن إعادة الهاربين الكولومبيين إلى بلدهم، وهو ما لا يقف عند حد زيادة أعداد أولئك المشردين داخلياً، بل يعرض أولئك الذين يلتصقون اللجوء لمخاطر جسيمة تتعلق بأمنهم ورفاههم^(٢٥).

٣ - السلامة الجسدية للعاملين لصالح المشردين

٧٦- يواجه الأفراد الذين يحاولون تقديم الحماية والمساعدة للمشردين، أيضاً، مخاطر شديدة تتعلق بأمنهم الجسدي، وبذلك تظل دعوة المنسق لتقديم الضمانات وتوفير ظروف عمل آمنة للمنظمات المعنية بالمشردين داخلياً وللعاملين بالنيابة عنهم (الفقرة ١١٣ من الوثيقة E/CN.4/1995/Add.1) قائمة. وطوال بعثة المتابعة، كان الممثل يتلقى معلومات عن حالات عديدة لانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان تضمنت القتل الذي عانى منه الأفراد العاملون مع المشردين. فمثلاً، قتل ثلاثة من أعضاء وقادة رابطة المساعدة المشتركة الوطنية في عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٧، وهي رابطة رافقت الممثل في زيارته لمستوطنات المشردين داخلياً خارج كرتاخينا. وفي أوائل عام ١٩٩٩، أعلن كارلوس، الذي أعلن عن قيادته للمجموعة شبه العسكرية المسماة هيئة الدفاع الذاتي الموحدة في كولومبيا، أن المدافعين عن حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية عموماً يمثلون "أهدافاً عسكرية". وأدى هذا التهديد إلى خلق مناخ من الخوف بين المدافعين عن حقوق الإنسان وموظفي المنظمات غير الحكومية وكذلك إلى زيادة عدد حالات الاختفاء والقتل، وتشرّد العديد من المدافعين عن حقوق الإنسان وإقفال عدد من مكاتب المنظمات غير الحكومية.

٧٧- ويجب ملاحظة أن الموظفين الحكوميين غير محصنين من هذه التهديدات. فقد كان الممثلون المحليون لمحاميي الشعب أنفسهم هدفاً لهذه التهديدات. وفضلاً عن ذلك، قامت مجموعات شبه عسكرية أثناء زيارة الممثل باختطاف السيناتورة بيديد كوردوبا رئيسة لجنة حقوق الإنسان في مجلس الشيوخ وهي من بين المدافعين البارزين عن حقوق المشردين؛ ولحسن الحظ أطلق سراحها بعد ذلك. ومع ذلك، زادت حالة المشردين والعاملين لصالحهم تدهوراً بشكل عام منذ بعثة الممثل.

٧٨- ويواجه موظفو المنظمات الإنسانية الدولية أيضاً مخاطر متزايدة أدت إلى انسحابها مؤخراً أو قيام عدد منها بالحد من أنشطتها في بعض المناطق وتوفير الضمانات لأمن هؤلاء الموظفين شرط مسبق وحاسم لتعزيز التواجد الدولي.

٤ - الاحتياجات الإنسانية الأساسية

٧٩- ينص القانون ٣٨٧ على أن تقدم الحكومة مساعدة إنسانية في حالة الطوارئ للمشردين لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لفترة أخرى في حالات استثنائية. وعلى الرغم من هذا الحكم وتركيز النظام الوطني على الاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً، فإن ما يحدث في الواقع هو أن أعداداً كبيرة من المشردين داخلياً لا يحصلون على المساعدة. وفي عام ١٩٩٧، لم يحصل سوى ٥٤ في المائة من المشردين داخلياً على شكل من أشكال المساعدة، وفي ٤٠ في المائة من هذه الحالات لم تشمل المساعدة إلا على المساعدة الغذائية بينما حصل ما يقدر بنسبة ٢٠ في المائة فقط على المساعدة السكنية والرعاية الصحية^(٢٦). وكانت المساعدة المقدمة إلى المشردين داخلياً الذين قابلهم الممثل متفاوت بين مساعدة مقدمة لمدة تتجاوز سنة واحدة أو لمدة ستة أشهر أو ثلاثة أشهر أو أقل من ذلك، وكانت معدومة في بعض الحالات.

٨٠- وفي حين أن قلة الموارد، بما في ذلك ما يقال عن سوء استخدام الأموال، تفسّر جانباً من النقص في الوفاء بالاحتياجات الإنسانية، فإن المشكلة الرئيسية تكمن في عملية "الشهادات"، التي يجب بموجبها أن يحصل المشردون داخلياً أولاً على شهادة تثبت وضعهم قبل أن يتمكنوا من الحصول على المساعدة وغيرها من الإعانات المقدمة إليهم بموجب القانون.

٨١- فمن الناحية العملية لم تحصل سوى أعداد قليلة من المشردين داخلياً على هذه الشهادات. وهناك أسباب عديدة لذلك. أولها أنه نظراً لنظرة الشك إلى المشردين داخلياً، يخشى الكثير منهم المطالبة حتى بهذه الشهادة، خوفاً من وقوعهم هدفاً للخطر على هذا الأساس. أما الذين يتقدمون بطلب للحصول على هذه الشهادة فإنهم يواجهون التشكيك في طلبهم وفي المخاطر التي أجبرتهم على الهروب، وقد يطالبون بتقديم أسماء شهود لإثبات ادعائهم؛ وبالطبع فإنهم قد لا يرغبون في ذلك خوفاً من تعريض حياة الآخرين للخطر. وغالباً ما يصير المسؤولون أيضاً على إبراز وثائق الهوية الشخصية، مثل شهادة الميلاد، قبل النظر في الطلب للحصول على الشهادة. ولكن كما يحدث في البلدان الأخرى كثيراً ما يفقد المشردون وثائقهم الشخصية أثناء هروبهم. وفضلاً عن ذلك، فإن الكثيرين من المشردين في كولومبيا لم يكن لديهم أبداً هذه الوثائق، لا سيما في المناطق الريفية التي قلما تقوم الحاجة فيها إلى هذه الوثائق كما يقال. ووفقاً للأرقام الرسمية، لا يملك سوى ١٧,٦٤ من النساء المشرديات داخلياً شكلاً من أشكال الوثائق الشخصية، مقابل ٦٠ في المائة من الرجال^(٢٧). ويتطلب حصول المشردين داخلياً على وثيقة الهوية الشخصية العودة إلى منطقتهم الأصلية - وهي بالتحديد المنطقة التي هربوا منها خوفاً على حياتهم. ويتعين على السلطات بدلاً من ذلك أن تصدر للمشردين داخلياً جميع الوثائق اللازمة لتمتعهم بحقوقهم القانونية وممارستها دون أن تفرض عليهم شروطاً غير معقولة مثل مطالبتهم بالعودة إلى منطقة سكنهم المعتادة للحصول على المستندات المطلوبة. وعودة المشردين إلى المنطقة الأصلية للحصول على المستندات الضرورية ليست مطلوبة بموجب عملية إصدار الشهادات المنصوص عليها في القانون، بل هي بالأحرى شرط يبتدعه المسؤولون المحليون، وهذا دلالة أخرى على الحاجة الملحة لتوضيح القانون والإجراءات المتعلقة به لجميع الأشخاص الذين يؤدون دوراً في تنفيذه.

٨٢- وهناك أيضاً حاجة إلى تبسيط عملية إصدار الشهادات والتعجيل فيها. ففترات التأخير الطويلة تعني كثيراً الانتظار لعدة أشهر قبل الحصول على أية مساعدة وينطبق ذلك حتى على من تتم الموافقة على طلباتهم فني نهاية الأمر. وبرنامج التسجيل المتحرك الذي اضطلعت به مفوضية شؤون اللاجئين ولجنة الصليب الأحمر الدولية، بالتعاون مع وزارة الداخلية، ومكتب التسجيل "الشبكة" خطوة هامة نحو معالجة هذه المشكلة.

٨٣- ومما يثير الانشغال أيضاً وضع حد زمني يتراوح بين ٣ و ٦ أشهر لأهلية الحصول على المساعدة، وهو أمر يثير للمشاكل لأن غالبية الأشخاص يظلون مشردين لفترات أطول تصل إلى سنوات في حالات كثيرة. وبالفعل، ذكر عدد من المنظمات غير الحكومية الدولية التي التقى بها الممثل أن المشردين لفترات أطول أسوأ حالاً من المشردين الجدد الذين يحق لهم على الأقل الحصول على المساعدة. وينبغي وضع استراتيجيات لا تنص على فقط لاحتياجات المشردين الفورية من المساعدة بل أيضاً لاحتياجاتهم في الأجل الأطول. ولذلك كانت برامج لجنة الصليب الأحمر الدولية وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وعدد من المنظمات غير الحكومية المتعلقة

زيادة الأمن الغذائي للمشردين في الأجل الأطول تتسم بأهمية حاسمة. ومع ذلك، هناك حاجة لأن تتخذ السلطات أيضاً مزيداً من الإجراءات في هذا الصدد.

٨٤- وثمة ثغرة أخرى في الاستجابة الوطنية للاحتياجات من المساعدة وهي أن الجهود تركزت بصورة هائلة على المشردين في إطار تحركات جماعية دون إيلاء الاهتمام الكافي لاحتياجات أعداد كبيرة من الأشخاص الذين يهربون بمفردهم. وينبغي وضع استراتيجيات وطنية للتصدي لحالات التشرد الفردية. وفيما يتعلق برد الفعل الدولي، فإن برنامج المساعدة التابع للجنة الصليب الأحمر الدولية، يغطي، كما أُشير إليه أعلاه، عدداً من الحالات الفردية. ولكن الوكالات الدولية، عموماً أوضحت للممثل الحاجة إلى زيادة دعم الجهات المانحة الدولية للمشاريع التي تعالج احتياجات حالات التشرد الفردية.

٨٥- كما أكد عدد من الأشخاص - من السلطات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية والمشردين على السواء - على الحاجة إلى زيادة مشاركة المشردين داخلياً في وضع وتنفيذ البرامج التي تعالج محتهم. ويوصي أيضاً ببذل جهود خاصة لضمان المشاركة الكاملة للمرأة في تخطيط وتوزيع الإمدادات الإنسانية الأساسية.

٨٦- وتشير النساء المشرديات داخلياً إلى أن الاحتياجات الصحية من بين مشاكلهن الرئيسية. حيث يواجهن - صعوبات في الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية العامة بدون شهادات التشرد، بل ويعانين - حتى مع وجود الشهادات من التمييز بسبب التشرد. ولا يستطيع سوى ٢٠ في المائة من الأطفال المشردين الحصول على المساعدة الطبية^(٢٨). ولكن ينبغي أن يحصل جميع المشردين داخلياً المرضى وكذلك المعاقين على ما يحتاجونه من الرعاية والاهتمام الطبيين بأقصى درجة ممكنة وبأقل تأخير ممكن دون تمييز على أساس غير الأسباب الطبية. والقانون الدولي يحظر حرمان المشردين من الوصول إلى الرعاية الصحية لمجرد كونهم مشردين.

٨٧- ولاحظ المشردون أيضاً أنه حتى عندما يتمكنون من الوصول إلى الرعاية الطبية فإنهم لا يجدون المال لشراء الأدوية. ويتضح نوع الجهود المطلوب بذلها للتصدي للاحتياجات الصحية للمشردين من مثال مركز الرعاية الصحية الذي أقامته السلطات المحلية في مستوطنة نيلسون مانديلا وبرنامج لجنة الصليب الأحمر الدولية ولجنة الصليب الأحمر الكولومبية اللذان يرسلان أفرقة صحية متنقلة إلى مناطق في أورابا تسبب النزاع في إغلاقها أمام جهات الرعاية الصحية الأخرى.

٨٨- ويعتقد الممثل أن ظروف الإيواء التي لاحظها عند زيارته للموقع هي من أسوأ الظروف التي شهدتها حتى الآن. ويصدق ذلك بصورة خاصة على مستوطنة سيناغا ديلا فيرجن (وتعني حرفياً "مستنقع العذراء") الواقعة في مستنقع راكد. حيث يقوم المشردون داخلياً باستخدام القمامة لردم أجزاء من المستنقع واختيار بقعة منها لبناء أكواخ بدائية باستخدام ما يعثرون عليه من مواد مثل صناديق الكرتون؛ وكان بعض المشردين داخلياً يقومون بعملية البناء هذه وقت زيارة الممثل. ويمكن الوصول إلى هذه الأكواخ من خلال استخدام ألواح خشبية رقيقة تحمل فرداً واحداً

لعبور مياه وحلة وملوثة تغمر أرض هذه الأكواخ عند نزول المطر. وكان عدد من الأكواخ بدون سقف. ولا يوجد بها أيضاً شبكات للوقاية من الحشرات وهي هامة للغاية بسبب تواجد هذه المستوطنة في مستنقع موبوء بالبعوض.

٨٩- وعلى الرغم من أن الظروف في مستوطنة نيلسون مانديلا القريبة أفضل بكثير بالمقارنة مع غيرها - وذلك يعود بقدر كبير إلى أنشطة الكنيسة والمنظمات المحلية والمنظمات غير الحكومية الدولية - لا يزال عدد من السكان يتجاوز ٢٥ ٠٠٠ شخص يعيش فيها دون مياه للشرب أو شبكات المجاري أو الكهرباء. وكان القرب الشديد للمستوطنة من مكان لدفن القمامة سبباً كبيراً للقلق من حدوث تلوث وما يترتب عليه من مشكلات صحية.

٩٠- ويصعب للمرء على وجه التحديد أن يقبل وجود ظروف الفقر المدقع هذه في ضواحي مدينة كرتاخينا وهي المنتجع الغني الذي لا تشوب صيانتها شائبة. وفي اجتماع بعد ذلك، طلب الممثل من سلطات المحافظة والبلديات زيارة تلك المستوطنات لكي يروا بأنفسهم الظروف الرهيبة التي يعيش فيها المشردون والدخول في مناقشات مع الأطراف الدولية لضمان معالجتها. وأبلغ المقيمون في هذه المستوطنات الممثل بأن السلطات المحلية زارت المستوطنات ولكن في وقت الانتخابات فقط.

٥- التعليم

٩١- من الوقائع الصارخة بوجه خاص أن حوالي ١٥ في المائة فقط من الأطفال المشردين محلياً يتلقون التعليم بشكل من الأشكال، وفقاً لما قاله مكتب محامي الشعب وأكدته المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية. وتعود هذه النسبة المنخفضة للالتحاق بالتعليم إلى عدد من الأسباب. فتجد الأسر المشردة محلياً أنها غير قادرة على تحمل تكاليف الكتب والزي المدرسي؛ وإن كانت مبالغها طفيفة - وقيل إن هذا المبلغ هو ٥ دولارات أو ١٠ دولارات - وهو مبلغ لا تملكه هذه الأسر مطلقاً. وثمة سبب آخر هو أن الحالة الاقتصادية اليائسة للمشردين داخلياً تجبر أعداداً كبيرة من الأطفال المشردين على الدخول إلى سوق العمالة غير الرسمية، بما في ذلك البغاء. وثمة عائق آخر هو النقص في عدد المدرسين الذين يشكلون، كما أُشير إليه أعلاه، أهدافاً "للتطهير السياسي". كما أن التمييز الذي يواجهه المشردون داخلياً يحول دون التحاق الأطفال بالمدارس: روت إحدى النساء أن المدرس قال لأبنتها "لا عجب في كونك بليد إلى هذا الحد... فإنك مشرد".

٩٢- وغالباً ما يكون أداء الأطفال المشردين الملحقين بالمدارس ضعيفاً بسبب معاناتهم من معدلات مرتفعة من اضطراب القدرات الذهنية أو فقدان الذاكرة، وسوء التغذية والمشكلات النفسية الاجتماعية. ويتعين على السلطات، بموجب المبادئ التوجيهية، ضمان حصول الأطفال المشردين على التعليم المجاني والإلزامي في المستوى الابتدائي وإتاحة مرافق التعليم للمشردين داخلياً، لا سيما المراهقين والنساء، بأسرع ما تسمح به الظروف.

٦- الاستخدام وتوليد الدخل

٩٣- أكد المشردون داخلياً على أن الاستخدام وتوليد الدخل يشكلان شغلهم الأول. حيث يصل المشردون - الذين يأتي معظمهم من مناطق ريفية - إلى المدن ليجدوا أن ضغط الحاجة إلى المال لمجرد شراء القوت ودفع الإيجار أو شراء مواد لبناء المأوى هو ضغط فوري وهائل. والدعم المقدم لأغراض "التثبيت والاستقرار الاجتماعي والاقتصادي" هو أحد أهم عناصر الخطة الوطنية للمشردين داخلياً، التي يتضمنها القانون ٣٨٧.

٩٤- ومع ذلك فإن التدهور الاقتصادي الذي تشهده البلاد منذ عام ١٩٩٧ بسبب انخفاض معدل النمو الاقتصادي الإجمالي، يجعل من الصعب العثور على نشاط اقتصادي مجدي. فقد بلغت معدلات البطالة ٢٠ في المائة (بل وصلت إلى ٣٠ في المائة في بعض المدن على حد قول البعض). وفي حالة المشردين، يزداد البحث عن عمل تعقيداً بسبب وصمة التشرد والشكوك التي يثيرها هذا الوضع، وشيوع افتقارهم للتعليم ومهارات العمل في المناطق الحضرية. ويميل شكل الأنشطة المدرة للدخل التي يعمل فيها المشردون داخلياً إلى أن تكون أعمالاً مؤقتة وبأجور منخفضة وذات إعانات اجتماعية قليلة وبمبالغ ضئيلة، مثل أعمال البناء للرجال والأعمال المنزلية للنساء. ويعتبر الاعتداء الجنسي الذي تعاني منه خادمت المنازل واسع الانتشار^(٢٩). وبيع مواد مثل الأغذية أو الخردوات أو الأدوات المنزلية في الشوارع هو عمل شائع لدى المشردين لكنه لا يدر إلا عائداً هزئياً. ووفقاً للتقارير لا تجد أعداد كبيرة من النساء والفتيات المشرديات بديلاً عن ممارسة البغاء.

٩٥- وكوسيلة بديلة للاستخدام وتوليد الدخل اقترح المشردون داخلياً أن يتم استخدامهم للعمل في مشاريع الأعمال العامة وأن يتم تشجيع مشاركة القطاع الخاص في إيجاد فرص لهم لتوليد الدخل. وأشار إلى برنامج الائتمان الصغير جداً الذي وضعه برنامج الأغذية العالمي لصالح مجتمعات السكان الأصليين المشردين كمثال هام على التدخل الذي يستهدف تلبية الاحتياجات الخاصة لتلك المجتمعات المحلية. وأكدت النساء المشرديات داخلياً على الحاجة إلى تدريبهن على المهارات والمشاريع الصغيرة جداً وخطط الائتمانات الصغيرة جداً.

٩٦- ويتطلب دعم أنشطة توليد الدخل للنساء توفير مرافق لرعاية الطفل. وأحد الأمثلة على برنامج حكومي في هذا الصدد هو "Madres Comunitares" في مستوطنة نيلسن مانديلا يتعلق بدفع أجور إلى عدد من النساء المشرديات داخلياً لتقديم الرعاية النهارية لأطفال النساء العاملات. واقترحت النساء أيضاً توفير وسائل نقل عامة بمعونة حكومية إلى المشردين كوسيلة عملية تيسر من خلالها الحكومة مشاركتهن في أنشطة توليد الدخل وكذلك لتخفيف العبء المالي الذي تولده المعيشة في المناطق الحضرية.

٧- المعلومات

٩٧- لا يملك المشردون داخلياً، بصفة عامة، معلومات واضحة عن استحقاقاتهم التي تنص عليها السياسة العامة ولا عن الإجراءات الواجب اتخاذها للحصول عليها. وأكد محامي الشعب في التحليل المفيد الذي قدمه عن حالة

المشردين داخلياً على حق المشردين داخلياً في الحصول على المعلومات -- معلومات عن الإعانات التي تقدمها الدولة وكيفية الحصول عليها. واعترفت بعض السلطات المحلية بأن المشردين داخلياً لا يملكون معلومات كافية، الأمر الذي يثير مرة أخرى الموضوع المركزي المتمثل في الحاجة إلى توضيح مضمون القانون وطرائق تنفيذه وتقديم التوجه بهذا الشأن إلى جميع المعنيين سواء كانوا من السلطات أو المشردين داخلياً. واقتُرحت حلقة العمل الوطنية المعقودة من أجل النساء المشرديات داخلياً سد هذه الثغرة: فقد دعت إلى إصدار كتيب لتقديم المعلومات إلى الأشخاص المشردين داخلياً بشأن الإعانات التي يستحقونها بموجب القانون، والإجراءات المؤسسية المتعلقة بذلك، وكذلك مختلف البرامج الحكومية وبرامج المنظمات غير الحكومية التي قد تكون لهم أهلية التمتع بمنافعها. وهذا تدبير ملموس وتكاليفه منخفضة وقد يحدث تغييراً هاماً في حياة المشردين داخلياً.

جيم - العودة أو إعادة التوطين وإعادة الإدماج

٩٨- وينبغي أن يلاحظ في صدد الحلول الدائمة للمشردين داخلياً أن جهود الحكومة تركزت حتى الآن على العودة، دون إيلاء الاهتمام المناسب إلى إعادة التوطين كبديل عن العودة. وبالفعل، فإن قانون ٣٨٧ يقتصر في مناقشة مسألة الحلول الدائمة على العودة. وفيما يتعلق بمسألة العودة الطوعية، تجدر الملاحظة أن المشردين داخلياً عموماً لا يجبرون بصورة مباشرة على العودة. ومع ذلك، فغالباً ما يكونوا عرضة لضغوط غير مباشرة تمارسها عليهم سلطات المجتمع الذي استضافهم أو يشعرون بضرورة العودة لمجرد بأسهم بسبب قلة الحماية والمساعدة التي يتلقونها الأمر الذي يحملهم على الشعور بأن الخيار الوحيد أمامهم هو العودة. وفضلاً عن ذلك، تشجّع بعض المشردين داخلياً على العودة في بعض الحالات استناداً إلى ضمانات من السلطات بحماية سلامتهم الجسدية ليكتشفوا من النتائج المفجعة أن هذه الحماية غير متوفرة.

٩٩- ولهذا السبب، فمن الأهمية بمكان أن تقدم إلى المجتمعات التي تفكر في العودة معلومات واضحة عن ظروف الأمن والمساعدة في مناطق العودة أو إعادة التوطين. ولا يمكن التأكد من أن قرارهم بالعودة أو إعادة التوطين كان بمحض اختيارهم إلا بعد حصولهم على هذه المعلومات. وعلم الممثل بعدد من الحالات حاولت فيها مجتمعات متشردة العودة إلى أماكنها الأصلية، على الرغم من أن ظروف الأمن في تلك المناطق كانت عند أدنى المستويات وعلى الرغم من أنه كان واضحاً عدم إزالة الأسباب التي أدت إلى تشردهم. ولاحظ أحد المشردين داخلياً من الذين التقى به الممثل أن رجالاً مسلحين أوقفوا السيارة التي كانت تنقله، قبل يوم واحد من محاولته العودة إلى منزله في منطقة مونتس دي ماريا، وقتلوا عدداً من الركاب. ونظراً لانعدام الضمانات لسلامتهم الجسدية، فإن من الشائع أن يتشرد العائدون من جديد ومرة ثانية وأحياناً مرة ثالثة.

١٠٠- وغالباً ما يتم استهداف قادة المجتمعات المحلية بالتحديد للهجوم عليهم ليكون ذلك بمثابة رسالة إنذار إلى المجتمع المحلي بأسره. وتتضح هذه الظاهرة من حالتين هامتين حدثتا مؤخراً. ففي عام ١٩٩٨، عاد ٤٠٠٠ مشرد داخلياً من مخيم بافاراندو إلى ثمانية مجتمعات محلية في ريوسوسيو (تشوكو) حيث شكّلوا "مجتمع سلام"، بمساعدة من الكنيسة الكاثوليكية، معلنين صراحة عن عدم انتمائهم لأية جهة من الجهات المسلحة. ومع ذلك، وفي ٥

نيسان/أبريل ١٩٩٩، دخلت مجموعة شبه مسلحة هذه المستوطنات وقتلت ١٢ من زعمائها واختطفت سبعة منهم (تم إطلاق سراحهم فيما بعد). وفي حالة أخرى تتعلق بالتشرد الجماعي المشار إليه أعلاه لقراءة ٨٠٠٠ شخص من جنوب بوليفيا إلى بارانكابرميخا، أفسدت عمليات القتل والتشويه التي تعرض إليها العديد من قادة المجموعة على أيدي القوات شبه العسكرية عودة أولئك الأشخاص في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨. وفي كلتا الحالتين، تمت عمليتي العودة وفقاً لاتفاق بين المشردين والحكومة التي التزمت خطياً بضمان سلامة العائدين.

١٠١- ومن البديهي - ولكنه ليس بديهياً في ضوء ما سبق - أنه إذا تعهدت الحكومة بمثل هذه الالتزامات - كما أشير إليه أعلاه - لضمان أمن العائدين فعليها تنفيذها من خلال اتخاذ جميع التدابير اللازمة. ويدخل في هذه التدابير تعزيز تواجد مؤسسات الدولة، في مناطق العودة، مثل مكتب محامي الشعب ووحدة حقوق الإنسان التابعة لوزارة الداخلية والقضاء فضلاً عن قوات الشرطة والقوات المسلحة. ومن المهم أيضاً زيادة التواجد الدولي في مناطق العودة، لإجراء تقييمات موضوعية للظروف الأمنية في تلك المناطق ولرصد أمن عودة المشردين داخلياً، شريطة أن يكون ذلك إجراء تكميلياً للإجراءات التي تتخذها الدولة.

١٠٢- والحاجة إلى امتثال السلطات للالتزاماتها في صدد العودة تتصل أيضاً بالمساعدة التي ينبغي تقديمها لضمان ظروف تسودها الكرامة والاستمرارية. وعلى الرغم من أن القانون ينص على تقديم الإغاثة والمساعدة لبناء الهياكل الأساسية، فقد وجدت المجتمعات المحلية، في عدد من الحالات، أن هذه المساعدة غير متوفرة أو أنها عرضة لتأخيرات طويلة.

١٠٣- وثمة عنصر هام آخر من العناصر اللازمة للحلول المستدامة. يتطلب المعالجة بقدر أكبر من الفعالية، وهو استرداد الأرض أو الممتلكات المفقودة نتيجة التشرد، أو التعويض عنها. وينبغي التأكيد على أن السلطات يقع عليها، بموجب المبادئ التوجيهية، واجب ومسؤولية القيام بمساعدة المشردين العائدين و/أو الذين يعاد توطينهم، لكي يستردوا بقدر الإمكان ممتلكاتهم أو أمتعتهم التي تركوها وراءهم أو فقدوها عند تشريدهم. وينبغي مساعدتهم في الحصول على تعويض مناسب أو على أي شكل من أشكال العوض العادل إذا استحال استرداد هذه الممتلكات أو الأمتعة.

١٠٤- وفي كولومبيا حيث يتركز النزاع حول السيطرة على الأرض، يصبح القيام بعملية عادلة للإصلاح الزراعي وتوزيع الأراضي مفتاحاً لحل دائم. ولكن افتقار غالبية المشردين داخلياً إلى المستندات القانونية لملكية الأرض التي تركوها وراءهم يجعل من العسير عليهم للغاية استرداد أرضهم أو الحصول على تعويض عن فقدانها. وتنص المادة ١٩ من القانون ٣٨٧ على أن يعتمد المعهد الكولومبي للإصلاح الزراعي تدابير خاصة تتعلق بالحقوق في ملكية الأرض ونقل ملكيتها في مناطق الطرد ومناطق الاستقبال وكذلك تطبيق حدود للتسهيلات الائتمانية بأسعار تفضيلية لصالح المشردين داخلياً. ومع ذلك فإن عملية إعادة الأرض إلى المشردين أو إعادة توزيعها عليهم هي عملية بطيئة للغاية ويتراوح التأخير فيها بين تسعة أشهر وستين، وهي فترة زمنية غالباً ما يظل فيها المشردين بدون مساعدة إنسانية أو أي شكل من أشكال الدعم الأخرى. فضلاً عن ذلك، فإن التشريعات المتعلقة بالإصلاح الزراعي،

وخاصة القانون رقم ٩٤/١٦٠، لا تراعي بما فيه الكفاية الحالة الخاصة للمشردين داخلياً، الذين يتعين عليهم، شأنهم في ذلك شأن أي فلاح آخر يطالب بالحصول على قطعة أرض، تسديد ٣٠ في المائة من التكلفة الإجمالية لقطعة الأرض الجديدة المخصصة لهم؛ وهذا المبلغ لا يملكه بالتأكيد المشردون داخلياً الذين جُردوا من ممتلكاتهم ومن وسائل كسب العيش العادية.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

١٠٥- وفي ضوء ما جاء أعلاه، يتضح أن كثيراً من الصعوبات التي تم تشخيصها عام ١٩٩٤ ما زالت قائمة اليوم على الرغم من التقدم الذي أحرزته الحكومة في التسليم بمسؤوليتها إزاء المشردين داخلياً ووضع أطر قانونية ومؤسسية لمعالجة المشكلة. والمشكلة الأساسية لا تكمن في وضع القوانين أو اختيار الاستراتيجيات - وهي جهود تستحق الثناء - بقدر ما تتعلق بتنفيذها. فقد أصبح القانون ٣٨٧ - على حد قول أحد المراقبين المحليين - "قانوناً شبحاً" لأنه لا يعدو أن يكون حبراً على ورق في معظم الأحوال.

١٠٦- وتنتج مشكلات التنفيذ عن عوامل عديدة. وبوجه عام، هناك، فيما يبدو، نقص في إرادة وتصميم الحكومة على تطبيق قوانينها. ونتيجة ذلك تظل المسؤوليات المؤسسية غير واضحة وتعاني عمليات توزيع الموارد من تأخيرات طويلة وعدم كفاية اللامركزية. وتترك العقبات البيروقراطية وبوجه الخصوص عملية "الشهادات" لتمنع وصول المشردين إلى المساعدة. ويؤدي الاختلاف الشديد بين منظور الحكومة المركزية ومنظور السلطات المحلية إلى اعتراض سبيل وضع استجابات يمكن التنبؤ بها وفعالة لتفي باحتياجات المشردين. ويظل التنسيق بين الحكومة ومجتمع المنظمات غير الحكومية ينطوي على المشاكل. وتظل الشكوك في المشردين عميقة مما يؤدي إلى إهمالهم والتمييز ضدهم. ولذلك فإن الميل إلى إلقاء مسؤولية تلبية احتياجات المشردين على عاتق المجتمع الدولي يثير قلقاً بالغاً. وفضلاً عن ذلك، فإن جهود الفاعلين على المستويين الوطني والدولي لمساعدة المشردين ينقصها التكامل. وحتى السعي إلى تحقيق السلم، وهو لا بد أن يساعد المشردين بالتأكيد يبدو كأنما يقلل من أولوية الاهتمام بالحاجة الملحة لمنع تزايد التشرد التعسفي، ولحماية ومساعدة الأعداد الهائلة من المشردين داخلياً ولدعم الحلول الدائمة لمحتهم، وفي الوقت الذي يستمر فيه عدد المشردين داخلياً في كولومبيا في الارتفاع.

١٠٧- ويخلص الممثل - الذي يشعر بالقلق إزاء تدهور حالة التشرد الداخلي - إلى أن هناك حاجة ملحة لوضع استراتيجية شاملة توضح الدور المركزي للدولة وتدمج الأعمال التكميلية التي تقدم به العناصر الفاعلة الأخرى، سواء كانت غير حكومية أو حكومية دولية. وفيما يلي العناصر المقترحة لمثل هذه الاستراتيجية.

١٠٨- تقييم واضح للاستجابات الوطنية والدولية للمشكلة. بالإشارة إلى طلب نائب وزير الشؤون الخارجية للحصول على المساعدة الدولية لتقييم حجم المشكلة، فمن المفيد بالتأكيد الحصول على فكرة أفضل عن أعداد المشردين داخلياً، لا سيما كوسيلة لإقناع كل من الحكومة والمجتمع الدولي بحجم المشكلة وخطورتها. ويجب، في الوقت نفسه، التسليم بأنه تم بالفعل القيام بعمل هائل في هذا المجال، لا سيما من قبل الكنيسة والمنظمات غير

الحكومية المحلية، إلى درجة أن الكثير من الجهات ومنها بعض السلطات الحكومية، ترى أن هناك بالفعل تشخيصاً كافياً للمشكلة. وبالفعل، فإن حالة المشردين داخلياً في كولومبيا تبدو واحدة من بين الحالات التي يتوفر بشأنها أكبر قدر من المعلومات الموثقة في العالم، لكن التركيز ينبغي أن ينصب على معالجتها. وفي هذا الصدد، يوصي الممثل بتقييم الاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً، وفحص ما يجري من أعمال، ومعرفة من يقوم بها وأين تجرى وبأي أثر. ومن شأن مثل هذا التحليل أن يسد الثغرات في تغطية المناطق الجغرافية والاحتياجات وأن يساعد على تجنب الازدواجية.

١٠٩- توضيح السياسة الوطنية وتنفيذها. تقوم الحاجة إلى اتخاذ خطوات لوضع السياسة العامة موضع التنفيذ، ويعني ذلك ما يلي بالتحديد: استكمال اللوائح التنفيذية للقانون رقم ٣٨٧؛ والانهاء من إعادة صياغة الوثيقة الثالثة للمجلس الوطني للسياسة الاقتصادية والاجتماعية من خلال عملية استشارية تستند إلى قاعدة واسعة وتشمل مشاركة المنظمات غير الحكومية؛ وإبلاغ الآليات المعنية بالمسؤوليات المحددة لتلك المنظمات. فضلاً عن ذلك، ينبغي إدراج المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي في السياسة الوطنية بشأن التشرد الداخلي.

١١٠- إنشاء الآليات المؤسسية المنصوص عليها في القانون ٣٨٧. ويتضمن ذلك: انعقاد المجلس الوطني المعني بتقديم المساعدة الشاملة إلى المشردين؛ ودعم إنشاء اللجان المعنية بالتشرد الداخلي محلياً وإقليمياً وعلى مستوى المحافظات ودعم وبناء طاقاتها؛ وضمان تحويل الأموال إلى هذه اللجان دون تأخير وبمقدار يتناسب مع مسؤولياتها؛ وتشغيل شبكة الإعلام الوطنية؛ وإنشاء مرصد التشرد الداخلي بسبب العنف. وإنشاء المرصد بالتحديد أمر جوهري لتمكين المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية من المشاركة في العملية وتحديد المجال الذي يمكنها فيه المساهمة بأكثر قدر من الفعالية في عملية الاستجابة الوطنية.

١١١- تعزيز تنسيق الاستجابات على المستوى الوطني. كانت المركزية المفرطة سبباً في عرقلة جهود الحكومة. مثلما حدث في عام ١٩٩٤، وكانت النتيجة أن السياسة الوطنية لم تكن دائماً متطابقة مع احتياجات مناطق بعينها. ويتطلب الأمر زيادة التنسيق بين السلطات الوطنية والمحلية. ويتعين على هذه السلطات بدورها أن تعزز التنسيق على المستوى المحلي من خلال تشكيل لجان للمشردين على مستوى المناطق والمحافظات والبلديات وتشغيلها على نحو فعال وفقاً لما ينص عليه القانون. وينبغي أن تعزز أعمال الوحدة التقنية المشتركة من طاقة السلطات للقيام بذلك.

١١٢- فتح مجالات للتعاون والحوار بين الحكومة ومجتمع المنظمات غير الحكومية. ينبغي الإشارة بصورة مستقلة إلى الحاجة إلى بناء روح الشراكة بين الحكومة ومجتمع المنظمات غير الحكومية. وإلى جانب إنشاء "المرصد"، تتضمن التدابير الموصى بها لتحقيق ذلك الغرض انعقاد "مائدة مستديرة للعمل المشترك"، والسماح لجميع المنظمات غير الحكومية المعنية بالمشاركة في اجتماعات تعقد بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، وتعيين موظف اتصال في الحكومة للمنظمات غير الحكومية. واتخاذ تدابير لضمان أمن المنظمات غير الحكومية والهيئات الأخرى المناصرة للمشردين هو أمر ضروري للغاية.

١١٣- تعزيز التنسيق على المستوى الدولي. هناك تسليم في إطار منظومة الأمم المتحدة بأن التنسيق على المستوى الدولي ليس قوياً بالقدر الممكن، وبأن من المفيد زيادة التفاعل بين وكالات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وكمتابعة للزيارة، قدم مكتب منسق الشؤون الإنسانية بدعم من الممثل، توصيات لتعزيز التنسيق فيما بين الوكالات الدولية إلى أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الذين وافقوا على الاستمرار في ترتيبات التنسيق الحالية القائمة "بحكم الواقع" في صدد المشردين داخلياً والتي تقوم في ظلها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بدور التيسير. ووافقت اللجنة الدائمة أيضاً على قيام مكتب منسق الشؤون الإنسانية بدعم المفوضية في اضطلاعها بهذا الدور، وعلى تعزيز العنصر الإنساني للفريق القطري، وبذل كل المحاولات لتجنب الازدواجية في الجهود.

١١٤- زيادة التواجد الدولي لا سيما في الميدان. لا تزال الحاجة إلى زيادة التواجد الدولي في الميدان من أكثر الأمور أهمية، فقد ساهم تواجد الموظفين الدوليين مثل لجنة الصليب الأحمر الدولية وألوية السلم الدولية في توفير الحماية للمدنيين المعرضين للخطر في المناطق النائية. ولذلك كان قرار مفوضية شؤون اللاجئين بتوسيع نطاق وجودها إلى خارج العاصمة من خلال إقامة ثلاثة مكاتب ميدانية موضع الترحيب الكامل. وسيكون من المفيد لو استطاعت مفوضية حقوق الإنسان أن تفعل ذلك أيضاً. ومن الواضح أن ضمانات أمن الموظفين الدوليين هي شرط مسبق وحاسم لتعزيز التواجد الدولي في الميدان.

١١٥- شن حملة وطنية لتوعية الجمهور بمحنة المشردين داخلياً وحقوقهم. لا يزال المجتمع الكولومبي يعتبر كما كان يعتبر في عام ١٩٩٤، المشردين المحليين "مشكلة" بدلاً من اعتبارهم أخوة في المواطنة وقعوا ضحية النزاع ويحتاجون للحماية والمساعدة. وطوال الزيارة كان عدد من الناس يتحدثون عن التعاطف الجياش والدعم السخي من الحكومة والمجتمع بأسره نحو ضحايا الزلزال المدمر الذي ضرب البلاد في كانون الثاني/يناير ١٩٩٩، ويقابلون مع ذلك بنظرة الشك والالتهام للمشردين بسبب النزاع. وهذه الرؤية تؤدي بالتالي إلى التمييز الذي يحول بشدة دون تمتع المشردين بأدنى حقوقهم الأساسية في الحماية والمساعدة والرعاية الصحية والتعليم والاستخدام. ولذلك، تقوم الحاجة إلى توعية المجتمع الكولومبي بمحنة المشردين داخلياً لتعزيز روح التضامن معهم. وكانت إحدى الخطوات الهامة الأولى في هذا المجال هي المطبوع الذي أصدره مؤخراً مكتب محامي الشعب بدعم من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، متضمناً المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمشردين داخلياً، التي تحظر بصراحة التمييز ضد المشردين؛ وينبغي توزيع هذا الكتيب على نحو واسع.

١١٦- إدماج مسألة التشرد في عملية السلم. غني عن القول إن إنهاء النزاع أمر جوهري لحل مشكلة المشردين داخلياً في كولومبيا، وإن عملية السلم لذلك خطوة تستحق الترحيب والدعم. وقد أعرب الممثل من جهته عن دعمه لهذه المبادرة، واغتتم الفرصة التي أتاحتها الاجتماعات التي عقدها مع رئيس الجمهورية ونائبه والمفوض السامي للسلم وغيرهم من كبار المسؤولين المعنيين بعملية السلم وحث على إدماج مسألة التشرد في هذه العملية من ناحية منعه حدوثه وحماية ومساعدة المشردين وعودتهم الأمانة أو إعادة توطينهم وإعادة إدماجهم. وأعطى الرئيس وكبار المسؤولين المعنيين بعملية السلم شارات إيجابية تدل على أنهم ربما كانوا على استعداد للقيام بذلك.

١١٧- تضافر الجهود لتوفير الحماية من التشرد التعسفي. تتضمن المتطلبات العاجلة احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا سيما احترام جميع الجهات الفاعلة المسلحة لطابع السكان المدنيين بصفتهم غير محاربين، وبوجه الخصوص مجتمعات السلام، وما يتطلبه هذا الوضع من أشكال الحماية. وسيكون من المفيد تجميع مختلف جهود الإنذار المبكر المبذولة أو المتوخاة في نظام شامل واحد. وعليه فإن الأمر يقتضي أن تستجيب السلطات في حينه وبفعالية لمعلومات الإنذار المبكر عن انتهاكات حقوق الإنسان والتشرد؛ وحيث أنه يتم في كثير من الأحيان الإعلان مسبقاً عن المذابح وأعمال التشريد فإن ذلك يتيح مجالاً كبيراً لاتخاذ إجراءات وقائية ويزيد من توقعات الاستجابة الفعالة في هذا الصدد. وتتضمن التدابير الوقائية لضمان السلامة الجسدية للسكان المعرضين للخطر تعزيز تواجد الجيش الوطني ورجال الشرطة والمؤسسات المدنية في المناطق الشديدة التعرض للخطر - شريطة أن تكون أنشطة المؤسسات الوطنية هذه غير مرتبطة بالبتة بتلك التابعة للجماعات شبه العسكرية وغيرها من المجموعات المسلحة. كما يتطلب الأمر اتخاذ تدابير خاصة لحماية مجتمعات السكان الأصليين وغيرهم ممن يشعرون بارتباط خاص بالأرض.

١١٨- توفير الحماية لضمان السلامة الجسدية للمشردين وللعاملين لصالح المشردين. ينبغي الاستجابة بصورة فعالة من أجل التصدي للأخطار على السلامة الجسدية للمشردين وزعمائهم وغيرهم من المدافعين عنهم، وتقع على السلطات المسؤولية لاتخاذ التدابير المناسبة، خاصة عندما يجري لفت انتباهها إلى مثل هذه الحالات.

١١٩- احترام الحق في التماس اللجوء في بلدان أخرى. ينبغي السماح لمن يلتمس اللجوء في بلدان أخرى بالدخول إليها كما ينبغي عدم إجبارهم على العودة إلى أن يمكن ضمان حمايتهم في بلدهم.

١٢٠- ضمان الوصول إلى المساعدة الإنسانية. لا تتلقى أعداد كبيرة من المشردين، كما اتضح أعلاه، المساعدة الإنسانية لتلبية احتياجاتهم من الغذاء والمأوى والرعاية الصحية والإصحاح. والعقبة الرئيسية التي تعترض سبيل وصولهم إلى المساعدة الإنسانية هي عملية "الشهادات" وهي عملية مرهقة وتستغرق مدة طويلة ولا يفهمها المسؤولون عن تنفيذها فهماً كاملاً، الأمر الذي يضر بالمشردين إلى حد كبير. وتبسيط هذه العملية وإلغاء المتطلبات غير المعقولة التي ترتبط كثيراً بهذه العملية وتتناقض مع القانون الدولي هو ما يمكن أن تفعله الحكومة ومن شأنه أن يؤثر بصورة كبيرة في تخفيف وطأة المحنة التي يعاني منها المشردون، ولا سيما في حالات التشرد الفردي التي اعترفت الحكومة أنها تتطلب معالجة أفضل. ويرى الممثل أن تحسين عملية "الشهادات" ينبغي أن تضعه الحكومة في مقام الأولوية القصوى.

١٢١- إصدار كتيب للمشردين. ثمة خطوة جوهرية أخرى لتيسير وصول المشردين لا إلى المساعدة الإنسانية فحسب بل أيضاً إلى جميع الإعانات التي ينص القانون على تقديمها إليهم، وهي كفالة حصولهم على المعلومات عن إجراءات الوصول إلى تلك الإعانات. فهناك أعداد كبيرة من المشردين، ولا سيما الريفيات الفقيرات اللاتي يهيمنون في المدن دون معرفة كيفية الحصول على حاجتهم من غذاء وأدوية ومأوى. ويؤمل أن تقوم وكالة دولية أو منظمة غير حكومية دولية أو محلية بإصدار مثل هذا الكتيب دون تأخير وأن يتم توزيعه على نطاق واسع.

١٢٢- تعزيز الاعتماد على الذات. لما كان التشرد يتناول في كولومبيا لسنوات كاملة في كثير من الأحيان لذلك كان من الواضح أن مجرد إعطاء صدقات للمشردين لا يمثل استراتيجية قابلة للدوام كما أنه ليس ما يريده المشردون أنفسهم. وإلى جانب تلبية الاحتياجات الفورية الطارئة للمشردين حديثاً، هناك أيضاً حاجة إلى وضع استراتيجيات تختص بمعالجة حالات الذين يُتركون بعد فترة ستة أشهر في أحسن الظروف، لإعالة أنفسهم، فينبغي بوجه الخصوص توسيع نطاق البرامج التي تدعم اعتماد المشردين على أنفسهم. كما يتطلب الأمر تقديم الدعم لتمكين المشردين من ممارسة نشاط اقتصادي مجدي. ويتطلب الأمر أيضاً وضع برامج تعليمية وتدريبية وكذلك المساعدة للعثور على فرص العمل، إلى جانب اتخاذ تدابير لتقديم إعانات لمرافق رعاية الطفولة والمواصلات العامة لتمكين المشردين من مساعدة أنفسهم.

١٢٣- إيلاء اهتمام خاص للاحتياجات المحددة للنساء والأطفال الذين يشكلون الأغلبية الساحقة من المشردين. يبرز التقرير عدداً من الشواغل وذلك في مجالات الوثائق والصحة والتعليم والتدريب وتوليد الدخل، وهي مجالات تؤثر بشدة على النساء والأطفال. وتشجع الممثل بشدة زيادة مشاركة النساء المشرديات في وضع وتنفيذ السياسات والبرامج، ولا سيما في المجتمعات المحلية. وبالمثل يشجع الممثل على تشكيل منظمة في كل أنحاء البلاد للمشرديات للدفاع عن حقوقهن وحقوق أسرهن. وحماية الأطفال من التجنيد القسري مسألة تتطلب مزيداً من الاهتمام. وتستحق التوصيات التي قدمها الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والصراع المسلح بعد زيارته الأخيرة إلى كولومبيا الاهتمام والدعم^(٣٠). فقد دعا الممثل الخاص بالتحديد القوات المسلحة الثورية الكولومبية إلى التوقف عن تجنيد الأطفال دون سن الخامسة عشر. وحث الحكومة على التصدي للاحتياجات العاجلة للمشردين الأطفال وأسرهم، لا سيما فيما يتعلق بالصحة والتعليم والظروف الصحية والمأوى والمياه والتسجيل وإتاحة الفرص الاقتصادية والحماية الجسدية والعودة الآمنة أو إعادة التوطين.

١٢٤- ضمان العودة أو إعادة التوطين في ظروف يسودها الأمن والشعور بالكرامة. لا ينبغي بأي حال من الأحوال التشجيع على العودة أو إعادة التوطين دون ضمانات للسلامة الجسدية. وينبغي مضاهاة الالتزامات التي تتعهد بها الحكومة في هذا الصدد بجهود متضافرة لضمان تنفيذها الفعال. ومن شأن تعزيز التواجد الدولي في مناطق العودة أو إعادة التوطين المحتملة أو الفعلية أن يسمح بإجراء تقييم موضوعي لمدى توفر الظروف الأساسية للأمن. وينبغي أن تسعى الحكومة بنشاط أكبر لتطبيق بدائل العودة، وبالتحديد إعادة التوطين. ومع ذلك فإن المساعدة لإعادة الاندماج أمر جوهري، وينطبق ذلك أيضاً على تدابير رد أو تعويض الممتلكات المفقودة نتيجة التشرد وتدابير إعادة توزيع الأراضي بصورة عادلة.

١٢٥- المتابعة المنتظمة لحالة هذه التوصيات. أكدت المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، تأكيداً خاصاً، على أهمية استكمال المعلومات دورياً عن حالة تنفيذ التوصيات. وبالتأكيد فإن الممثل يشجع مثل هذه الجهود ويرحب بقيام جميع الجهات العاملة على أرض الواقع بتقييم موحد لحالة التوصيات المقدمة في هذا التقرير واستمرار الحاجة إليها.

١٢٦- وقد ركز هذا التقرير أساساً على التوصية بالإجراءات التي تتخذها حكومة كولومبيا، ويعود ذلك في جانب منه إلى أن تقرير مكتب منسق المساعدة الإنسانية جانب يغطي الاستجابة الدولية^(٣١). ولكن ربما الأهم من ذلك أن التقرير يركز على الاستجابة الوطنية لأن التشرد الداخلي هو بالدرجة الأولى وقبل كل شيء مسؤولية وطنية. وفي هذا الصدد، ينبغي ألا تغيب عن الأذهان أن مسألة التشرد، بل والنزاع الذي ينجم عنه التشرد، هما من أعراض مشكلات وطنية متغلغلة الجذور. وكما يحدث في حالة معظم البلدان، إن لم يكن جميع البلدان التي تتمزق بسبب النزاع والتشرد الداخلي، فإن كولومبيا هي بلد مقسم بصورة حادة. فالفقراء في المناطق الريفية والسكان الأصليون والكولومبيون الأفارقة هم الضحايا الرئيسيون لأزمة الهوية الوطنية التي تسهم في النزاع وتؤثر أيضاً على الاستجابة الوطنية لعواقب هذا النزاع. وفي حين تدعى الحكومة للاستجابة لأزمة المشردين داخلياً، إلا أنه يجب عليها أن تهدف إلى التصدي للأسباب الجذرية من أجل النهوض بالعدالة والأمن والعدالة لجميع مواطنيها. ولكنه لما كانت الأزمة مستمرة منذ عقود، فمن المتوقع أنه لن يمكن التوصل إلى حل شامل في المستقبل القريب وأن المحرومين من كولومبيا سيواصلون التطلع إلى المجتمع الدولي للحصول على الحماية والمساعدة. والقلق الذي يشعر به المجتمع الدولي إزاء إلقاء الحكومة مسؤوليتها عليه هو قلق له ما يبرره، لكنه لا يبرر التخلي عن حماية ومساعدة شعب كانت سلطات بلاده هي التي تسببت أساساً في حرمانه. ويجب على المجتمع الدولي أن يجاهد لسد هذه الثغرة.

الحواشي

- (١) المؤتمر الكنسي الأسقفي: Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia، سانتافي دي بوغوتا، كمبريس، ١٩٩٥.
- (٢) رئاسة الجمهورية: Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia، ١٦ آذار/مارس ١٩٩٩.
- (٣) انظر: روبرتا كوهين وفرانيسيس ن. دنغ: Masses in Glight: The Global Crisis of Internal Displacement، واشنطن، معهد بروكنغز، ١٩٩٨، ص ٣٥-٣٨.
- (٤) CODHES INFORMA: The CODHES Bulletin مستشارية حقوق الإنسان والتشرد: رقم ١٧، (١٥ شباط/فبراير ١٩٩٩)، ص ١.
- (٥) للاطلاع على تحليل تفصيلي لانتهاكات قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي، انظر تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن مكتب كولومبيا (E/CN.4/1999/8). ومرصد حقوق الإنسان War Without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨)؛ هيئة العفو الدولية Just What do We Have to Do to Stay Alive?: Colombia's Internally Displaced: Dispossessed and Exiled in Their Own Land (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧)؛ لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان Third Report on the Human Rights Situation in Colombia (٢٦ شباط/فبراير ١٩٩٩).
- (٦) Fourth Report of the People's Advocate to the Congress of Colombia, Santafé de Bogotá، ١٩٩٧، ص ٥٩-٦٠.
- (٧) E/1999/23-E/CN.4/1999/167، الفقرة ٣٢.
- (٨) انظر: تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والصراع المسلح Report of the Special Representative of the Secretary - General for Children and Armed Conflict (A/54/430)، الفقرات ١٢٢-١٢٧.
- (٩) Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia, op cit., p.8 Women's Commission for Refugee Women & Children, A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia's Forcibly Displaced، أيار/مايو ١٩٩٩، ص ٢.
- (١٠) انظر: لجنة الولايات المتحدة للجائنين: Colombia's Silent Crisis: One Million Displaced by Violence، واشنطن، D.C., U.S. Committee for Refugees، آذار/مارس ١٩٩٨، ص ١٦-١٧.
- (١١) نيلسون فيتوريا لاريوس Exposición de motivos: Proyecto de ley; por el cual se dictan medidas especiales de apoyo a los desplazados forzosos en Colombia، تموز/يوليه ١٩٩٥، Cited in Liliana Obregon and Maria Stavropoulou, "In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians", in Roberta Cohen and Francis M. Deng (eds.), The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced، واشنطن، معهد بروكنغز، ١٩٩٨، ص ٤٢٦، حاشية ٩٥.

الحواشي (تابع)

- (١٢) جمهورية كولومبيا، إدارة التخطيط الوطني *Documento CONPES 2804: Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*، ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥.
- (١٣) تقرير مكتب رئيس الجمهورية: *Inter-Amecian Commission on Human Rights*، *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*، ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩٩، الفقرة ٨٢.
- (١٤) *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*، ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٧.
- (١٥) القانون ٣٨٧ المؤرخ في ١٨ تموز/يوليه ١٩٩٧ "Por la Cual se Adoptan Medidas para la Prevencion del Desplazamiento Forzado; la Atención, Protección Y Estabilización Socioeconómica de los Desplazados Internos por la Violencia en la Republica de Colombia"
- (١٦) المرسوم ١٧٣ المؤرخ في ٢٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨ "por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia"
- (١٧) المرسوم ٥٠١ المؤرخ في ١٣ آذار/مارس ١٩٩٨.
- (١٨) يتألف المجلس من مستشار رئيس الجمهورية المعني بالمتشردين ومستشار رئيس الجمهورية للسياسة الاجتماعية ووزير الداخلية ووزير المالية العامة ووزير الدفاع ووزير الصحة ووزير الزراعة والتنمية الريفية ووزير التنمية الاقتصادية ومدير إدارة التخطيط الوطني ومحامي الشعب ومستشار رئيس الجمهورية لحقوق الإنسان والمفوض السامي للسلم ومدير شبكة التضامن الاجتماعي.
- (١٩) وزارة الداخلية *El Desplazamiento Humano Forzado en Colombia*، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.
- (٢٠) المرسوم ٣٨٧ المؤرخ في ٣ آذار/مارس ١٩٩٩ والرسوم ٤٨٩ المؤرخ في ١١ آذار/مارس ١٩٩٩.
- (٢١) *Forced Displacement: Families Flee Their Homes*, London, ABC Colombia Group, 1998.
- (٢٢) تحدد خطة كولومبيا الاستراتيجية في عشرة ميادين استراتيجية تشمل السلم والتنمية الاقتصادية ومكافحة المخدرات وحقوق الإنسان.
- (٢٣) كولومبيا: لجنة الصليب الأحمر الدولية لمساعدة أكثر من ١٧٠ ٠٠٠ مشرد في عام ١٩٩٩؛ نشرة أخبار لجنة الصليب الأحمر الدولية، رقم ٣٤ (١٩ آب/أغسطس ١٩٩٩).
- (٢٤) وثيقة معلومات أساسية عن حالة المشردين في كولومبيا وتحديات التنسيق أعدها مكتب منسق المساعدة الإنسانية بالاستناد إلى الزيارة، وقدمها الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في اجتماعه المعقود في ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، ويمكن الحصول عليها (باللغة الإنكليزية فقط) في وحدة وضع السياسات التابعة لمكتب المنسق، نيويورك: ocha-pdu@un.org.
- (٢٥) لجنة الولايات المتحدة للاجئين *Colombia's Silent Crisis*.

الحواشي (تابع)

(٢٦) التقرير النهائي لعام ١٩٩٧ للمجلس الوطني للسياسة الاقتصادية والاجتماعية المقتبس في وثيقة التشرد القسري في كولومبيا التي أعدتها شعبة مشاورات المشاريع، في ليما، ١٩٩٨، الصفحة ٥١.

(٢٧) *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*. المصدر نفسه، الصفحة ٨.

(٢٨) التقرير الختامي لعام ١٩٩٧ للمجلس الوطني للسياسة الاقتصادية والاجتماعية، المرجع نفسه، الصفحة ٥١.

(٢٩) Obregon and Stavropoulou. الصفحة ٤١٩.

(٣٠) الفقرات من ١٢٢-١٢٧ من الوثيقة A/54/430.

(٣١) المرجع نفسه، الحاشية ٢٤ أعلاه.

المرفق

كولومبيا: مناطق التشرد الداخلي

