E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/95
16 January 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والخمسون

البند ١٤ (ج) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من الجماعات والأفراد: التروح الجماعي والمشردون

تقرير ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا، السيد فرانسيس م. دينغ، المقدم عملا بقرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠١/٥٤

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
خلاصة		٢
مقدمة	١ -٣	٣
أولا- الإطار المعيارى بشأن التشرد الداخلي	٤ -٥٤	٤
ألف- وضع المبادئ التوجيهية	٥ -١٠	٤
باء- الاستجابات الأخيرة للمبادئ التوجيهية	١١-٢٠	٦
جيم- ترويج المبادئ التوجيهية وتعميمها وتطبيقها	٢١-٥٤	٩
ثانيا- السبيل إلى ترتيبات مؤسسية فعالة	٥٥-٨٠	١٩
ألف- الشبكة العليا المشتركة بين الوكالات ووحدة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية	٦٢-٦٧	٢٢
باء- التكامل بين ممثل الأمين العام وبين الشبكة/الوحدة	٦٨-٨٠	٢٣
ثالثا- التركيز القطرى	٨١-٩٠	٢٦
رابعا- استكشاف مسائل جديدة	٩١-٩٦	٢٨
خامسا- الاستنتاج	٩٧-١٠٢	٢٩

(A) GE.02-10138 060402 180402

خلاصة

طلبت لجنة حقوق الإنسان إلى الأمين العام للأمم المتحدة سنة ١٩٩٢ أن يعين ممثلا له يعنى بشؤون المشردين داخليا (قرار اللجنة ١٩٩٢/٧٣)، استجابة للقلق الدولي المتنامي بشأن كبر عدد المشردين داخليا في شتى أنحاء العالم وحاجتهم إلى المساعدة والحماية. وعين في هذا المنصب السيد فرانسيس م. دينغ (السودان)، وهو يعمل بهذه الصفة على أساس تطوعي وغير متفرغ، مثلما هو الحال بالنسبة للإجراءات الخاصة الأخرى للجنة.

وطلب إلى ممثل الأمين العام إعداد دراسة شاملة للتعريف بالقوانين والآليات القائمة لحماية المشردين داخليا، والتدابير الإضافية لتعزيز تنفيذ هذه القوانين والآليات، والبدائل المتاحة لتلبية الاحتياجات من الحماية التي لا تغطيها على نحو كاف الصكوك القائمة. واستعرضت اللجنة ولاية الممثل أربع مرات منذ ذلك الحين، في القرارات ١٩٩٣/٩٥ و١٩٩٥/٥٧ و١٩٩٨/٥٠ و٢٠٠١/٥٤). وطلب إلى الممثل الخاص الاستمرار في تحليل أسباب التشرد الداخلي، واحتياجات المشردين، والتدابير الوقائية وطرق تعزيز حماية المشردين داخليا ومساعدتهم وتقديم الحلول إليهم، والقيام بذلك من خلال الحوار مع الحكومات، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات الإقليمية، والمنظمات غير الحكومية، مع مراعاة الحالات الخاصة.

ويستعرض هذا التقرير عمل الممثل الخاص منذ التقرير المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها السابعة والخمسين (E/CN.4/2001/5 وAdd. 1-5).

ويقدم التقرير الرئيسي لمحة عامة عن التطورات الحاصلة في مختلف مجالات عمل الولاية، وهي تحديدا: الإطار المعياري، ولا سيما تعزيز المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي؛ والجهود المبذولة من أجل وضع إطار مؤسسي فعال؛ والتركيز القطري؛ واستكشاف قضايا جديدة من خلال برنامج البحوث.

وللتقرير ثلاث إضافات. تتمثل الإضافتان ١ و٢ في تقررين عن بعثتي الممثل الخاص إلى السودان وإندونيسيا، على التوالي؛ وتمثل الإضافة ٣ في تقرير عن حلقة دراسية حول التشرد الداخلي في إندونيسيا، عقدت بجاكرتا في حزيران/يونيه ٢٠٠١.

مقدمة

١- تسجل الدورة الثامنة والخمسون للجنة حقوق الإنسان الذكرى العاشرة لاهتمام اللجنة بمسألة التشرد الداخلي، الذي بدأ حقا في عام ١٩٩٢ بإنشاء ولاية ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا في قرار اللجنة ١٩٩٢/٧٣. وكما هو الحال في معظم المناسبات من هذا النوع هناك مدعاة للاحتفال. وبشكل خاص فإن الملامح الدولية للمشكلة ارتفعت إلى درجة أن احتياجات المشردين في الداخل أصبحت معترفا بها دوليا وأصبحت مفهومة على نطاق عالمي. وبشكل أخص تم استنباط إطار معياري للوفاء باحتياجات الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين في الداخل، كما ينعكس ذلك في المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي، التي يعترف على نطاق واسع بأنها توفر توجيها مفيدا للحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، ما زال المجتمع الإنساني الدولي، ولا سيما اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، يعمل من أجل وضع ترتيبات مؤسسية دولية أكثر فعالية للاستجابة لأزمات التشرد الداخلي، ومن أجل مزيد تنسيق الاستجابة من جانب الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، ما زال ممثل الأمين العام يوجه النظر، من خلال بعثاته القطرية، إلى حالات محددة، وما زال يتحاور مع الحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة المختصة نيابة عن المشردين في الداخل. وأخيرا، ما زال البحث متواصلا بشأن مختلف جوانب التشريد دعما لعمل الولاية ولزيادة الوعي العام بهذه المشكلة، وذلك من خلال مشروع مؤسسة بروكينغز - جامعة مدينة نيويورك بشأن التشرد الداخلي، الذي يشارك ممثل الأمين العام في إدارته.

٢- إلا أن أي احتفال من هذا القبيل تنقص من حماسه وبحق الحقائق على أرض الواقع. وتظل الأزمة العالمية للتشرد الداخلي خطيرة، وهي تمس ما بين ٢٠ و٢٥ مليون شخص فيما لا يقل عن ٤٠ بلدا في جميع أنحاء العالم، يجبرهم النزاع المسلح، ويجبرهم العنف الأهلي والمعمم وانتهاك حقوق الإنسان على مغادرة منازلهم. وكثيرا ما يتعرض المشردون لمخاطر جسدية ونفسانية ويحرمون من الاحتياجات الأساسية. وقد جاءت آخر الأدلة المبرهنة على هذه الأزمة العالمية البرهان بكل وضوح في أفغانستان، وذلك منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ حيث يظل تحويل أشكال الاستجابة المعيارية والمؤسسية إلى استراتيجيات ميدانية الأساس لحماية المشردين داخليا ومساعدتهم وإعادة إدماجهم والنهوض بهم تحديا يفرض نفسه على المجتمع الدولي.

٣- ويبرز هذا التقرير التطورات الرئيسية الحاصلة خلال السنة الماضية في المجالات الأربعة لأنشطة ولاية ممثل الأمين العام وهي: الإطار المعياري بشأن التشرد الداخلي؛ والإطار المؤسسي؛ والتركيز القطري؛ واستكشاف قضايا جديدة من خلال برنامج للبحوث.

أولا - الإطار المعياري بشأن التشرد الداخلي

٤- لقد تم التركيز بشكل أساسي في الولاية، منذ وضعها، استنباط إطار معياري لمعالجة احتياجات المشردين في الداخل من حيث الحماية والمساعدة، كما ورد تفصيل ذلك في التقارير السابقة المقدمة إلى اللجنة وإلى الجمعية العامة. فعلا فإنه عندما طلبت لجنة حقوق الإنسان أول مرة إلى الأمين العام في عام ١٩٩٢ أن يعين ممثلا له، كانت إحدى المهام الرئيسية التي كلف بها الممثل دراسة معايير حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني وقانون اللجوء، وإمكانية تطبيقها على احتياجات المشردين في الداخل من حيث الحماية والمساعدة. وفي عام ١٩٩٣، وبعد أن لاحظت اللجنة أن ممثل الأمين العام قد حدد عددا من المهام التي تستوجب مزيدا من العناية والدراسة، بما في ذلك تجميع القواعد والمعايير القائمة ومسألة المبادئ التوجيهية العامة التي تحكم معاملة المشردين داخليا، طلبت اللجنة إلى الممثل، في قرارها ١٩٩٣/٩٥، مواصلة عمله الرامي إلى تحسين فهم المشاكل العامة التي يواجهها المشردون داخليا وإمكان حلها في الأجل الطويل بغية التعرف، حيثما كان ذلك لازما، على وسائل وسبل تحسين حماية المشردين داخليا ومساعدتهم. ورحبت الجمعية العامة بهذا الطلب وشجعت الممثل، في قرارها ١٣٥/٤٨، على الاستمرار، عن طريق الحوار مع الحكومات. في استعراض احتياجات المشردين داخليا في مجال الحماية والمساعدة الدوليتين، بما في ذلك من خلال تجميع وتحليل القواعد والمعايير القائمة.

ألف - وضع المبادئ التوجيهية

٥- في عام ١٩٩٤، شرع ممثل الأمين العام في العمل مع فريق من الخبراء في القانون الدولي على إعداد تجميع من جزأين للقواعد القانونية. يدرس الجزء الأول من التجميع (E/CN.4/1996/52/Add.2)[1] الأحكام ذات الصلة من القانون الدولي في مرحلة ما بعد التشاور. وقد خلص هذا الجزء إلى أنه في حين تغطي القوانين القائمة جوانب عديدة لها صلة بحالة المشردين داخليا إلا أنه توجد ثغرات كبيرة ومناطق رمادية يقصر فيها القانون في توفير الحماية الكافية. وركز التجميع على الحاجة إلى تحسين تنفيذ القواعد ذات الصلة فتقدم بتوصيات لمعالجة الثغرات والمناطق الرمادية المحددة بغية ايجاد إطار معياري أشمل لحماية المشردين داخليا ومساعدتهم. ويدرس الجزء الثاني من التجميع الجوانب القانونية المتعلقة بالحماية من التشريد التعسفي (E/CN.4/1998/53/Add.1).

٦- وعقب تقديم الجزء الأول من التجميع إلى اللجنة في عام ١٩٩٦، طلبت اللجنة من ممثل الأمين العام، في القرار ١٩٩٦ أن يواصل، بالاستناد إلى التجميع، وضع إطار مناسب؛ ذلك أن حماية المشردين داخليا من شأنها تحديدا أن تعزز الحقوق الخاصة للمشردين وأن تعيد تأكيدها وترسخها. ونتيجة لذلك، بدأ ممثل الأمين العام والفريق القانوني، الذي شمل خبراء من وكالات ومنظمات دولية لولاياتها صلة مباشرة باحتياجات المشردين، في تطوير إطار معياري شامل لحماية المشردين داخليا ومساعدتهم في شكل مبادئ توجيهية بشأن التشرد الداخلي.

ولم يكن الهدف من ذلك وضع قانون جديد في شكل معاهدة وإنما بالأحرى التذكير بالقانون الدولي القائم الذي وإن كان يغطي جوانب عديدة لها صلة بالمشردين داخليا إلا أنه مفرط التشدد ومفرط الإسهاب بدرجة تمنعه من أن يكـــون فعالا في تأمين حماية هؤلاء الأشخاص ومساعدتهم. وطوال هذه العملية أبقى ممثل الأمين العام اللجنة والجمعية العامة على علم بالتقدم المحرز، وشجعته هاتان الهيئتان كلتاهما على مواصلة عمله في هذا المجال. وأجريت أيضا مشاورات مع ممثلي وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية والمنظمات غير الحكومية المعنية بالمشردين داخليا. وزاد اجتماع أخير، استضافته حكومة النمسا بفيينا في كانون الثاني/يناير ١٩٩٨، من توســيع نطاق العملية التشاورية التي شارك فيها خبراء قانونيون من مختلف المناطق الجغرافية، وكذلك ممثلون عن مجموعة واسعة شاملة من وكالات الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات الدولية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة.

٧- وفي عـــام ١٩٩٨، قدمـــت إلى لجـــنة حقـــوق الإنســـان المـــبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2)، وفـــيها توحدت القواعد العديدة ذات الصلة بحماية المشردين داخليا ومساعدتهم. والمبادئ التوجيهية، إذ تعكس القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وتنسجم معهما، وتنسجم قياســـا مـــع قانون اللاجئين، فإنها تحدد الحقوق والضمانات ذات الصلة بحماية المشردين داخليا في جميع مراحل التشـــرد، وتوفـــر الحماية من التشريد التعسفي؛ وتوفر الحماية والمساعدة خلال فترة التشرد؛ وخلال العودة إلى الوطن أو إعادة التوطين والدمج. والغرض من المبادئ التوجيهية هو تلبية الاحتياجات المحددة للمشردين داخليا في جميع أنحاء العالم. وتحقيقا لهذه الغاية، تقود المبادئ التوجيهية جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة: فيسير ممثل الأمين العام على هديها في أداء ولايته؛ وكذلك الدول في مواجهة ظاهرة التشرد الداخلي؛ وسائر السلطات والجماعات والأشخاص في علاقاتهم مع المشردين داخليا؛ والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية.

٨- وفـــور الانتهاء من وضع المبادئ التوجيهية، اتخذت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، المؤلفة من رؤساء الوكالات والمنظمات الرئيسية المعنية بالشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان والتنمية، في اجتماعها الذي عقد في ٢٦ آذار/مـــارس ١٩٩٨، قـــرارا يرحب بالمبادئ التوجيهية ويشجع أعضاءها على إطلاع مجالسهم التنفيذية وموظفيهم عليها، ولا سيما موظفيهم العاملين في الميدان، وتطبيق المبادئ التوجيهية في ما يقومون به من أنشطة لصالح المشردين داخليا.

٩- وفي الشـــهر التالي، لاحظت اللجنة، في القرار ١٩٩٨/٥٠ المعتمد بدون تصويت والمقدم من ٥٥ دولة، التقدم الذي أحرزه ممثل الأمين العام في وضع إطار قانوني، ولا سيما تجميع وتحليل القواعد القانونية ووضع المبادئ التوجيهـــية. وأحاطـــت اللجـــنة علما بالمبادئ التوجيهية، كما أحاطت علما مع الاهتمام بقرار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وبما أعلنه ممثل الأمين العام من اعتزامه استخدام المبادئ التوجيهية في حواره مع الحكومات

والمـــنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية، وطلبت منه أن يقدم إليها تقريرا عن جهوده في هذا الصدد وعما يعرب عنه من آراء أمامه.

١٠- وفي العـــامين التاليين، رحبت لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة، في قرارات اعتمدت بتوافق الآراء، بكون ممثل الأمين العام قد استخدم المبادئ التوجيهية في حواره مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومـــية، وطلبتا منه مواصلة جهوده في هذا الصدد. كما رحبتا بتعميم وتطبيق المبادئ التوجيهية من جانب المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية. وفي عام ٢٠٠١، لاحظ كل من اللجنة والجمعية العامة بارتياح أن عددا متزايدا من الدول ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وغير الحكومية بدأ يستخدم المبادئ التوجيهية، وشجعتاها على مزيد نشر هذه المبادئ وتطبيقها (انظر أدناه).

باء - الاستجابات الأخيرة للمبادئ التوجيهية

١١- تماما مثلما أبقى ممثل الأمين العام اللجنة والجمعية العامة على علم بالتقدم المحرز في وضع الإطار المعياري فقد قام بانتظام أيضا بتقديم التقارير عن وجهات النظر التي أعربت عنها الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمـــنظمات غير الحكومية بشأن المبادئ التوجيهية، وكذلك عن الجهود التي بذلتها هذه الجهات لترويج المبادئ التوجيهـــية ونشرها وتطبيقها (E/CN.4/1999/79، الفقرات ١٤-٣٤؛ وE/CN.4/2000/83، الفقرات ٧-٣٥؛ وE/CN.4/2001/5، الفقرات ١٣-٦١).

١٢- وفي دورات لجنة حقوق الإنسان المتتالية منذ عام ١٩٩٨، تحدث عدد من الدول ايجابا عن مساهمة المبادئ التوجيهية في مساعدة الجهات الفاعلة المعنية على الوفاء باحتياجات المشردين داخليا في مجالي الحماية والمساعدة (كما ورد ذلك في الوثيقتين E/CN.4/2000/83 وE/CN.4/2001/5). وفي الدورة السابعة والخمسين للجنة أعربت عدة دول عن وجهات نظرها بخصوص المبادئ التوجيهية. ولاحظ ممثل سويسرا أن المبادئ وجيهة للغاية وهامة في الاســـتجابة للتشـــرد الداخلي. وأشار ممثل النمسا إلى المبادئ التوجيهية قائلا إنها تشكل أداة هامة للحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية وغير الحكومية وغير ذلك من الجهات الفاعلة لدى مواجهة حالات التشرد الداخلي. وأضاف أن مما يشجع الحكومة النمساوية ملاحظة أن منظومة الأمم المتحدة وعددا متزايدا من الدول تطبق المبادئ على أرض الواقع، وأنها تلاحظ بالتالي أن المبادئ قد اكتسبت اعترافا دوليا واسعا. وأشار ممثل الهند إلى تعليقات بلده في دورة اللجنة السابقة ملاحظا أن المبادئ التوجيهية ليست ملزمة قانونا ومعترفا أيضا بأنه يمكن أن تستخدم كمـــبادئ توجيهية مفيدة للدول عند اللزوم. غير أن الحكومة الهندية تعتبر أن حالات التشريد الداخلي لدوافع تتعلق بالتنمية، المشار إليها في المبادئ التوجيهية، لا تندرج في صلب المجال الدولي. وأخيرا قال ممثل جورجيا إن المبادئ التوجيهية تعد أداة مفيدة لحماية حقوق المشردين داخليا، وأخبر اللجنة بأن الحكومة تتخذ حاليا اجراءات لجعـــل بعض الأحكام التشريعية الوطنية تتفق مع المعايير الواردة في المبادئ التوجيهية. وممثل جورجيا كان أيضا

واحـــدا مـــن الأخصائيين الحكوميين الثلاثة الذين شاركوا في اجتماع مفتوح في اللجنة حول استخدام المبادئ التوجيهية. وكان ممثلا حكومتي أنغولا وبوروندي قد شرحا في ذلك الاجتماع كيف أن حكومتيهما تستخدمان المبادئ التوجيهية كأساس للقانون والسياسة العامة المحليين.

١٣- وأشـــار عـــدد مـــن الـــدول أثـــناء الجزء الثالث، وهو الجزء الإنساني، من اجتماع المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي عقد بجنيف في تموز/يوليه ٢٠٠١، إلى أهمية المبادئ التوجيهية ومنفعتها. وأشار الأمين العام في تقريره إلى المجلس عن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية الطارئة التي تقدمها الأمم المتحدة إلى جهود ممثله الخاص في النهوض بالمبادئ التوجيهية، ملاحظا بهذا الخصوص أن المبادئ التوجيهية قد انعكست في قرار المحكمة الدستورية في كولومبيا، وفي التشريع الجديد بشأن عودة المشردين داخليا وإعادة توطينهم في أنغولا، وفي التشريع الذي سيبدأ العمل به في جورجيا بشأن حقوق التصويت للمشردين داخليا (A/56/95-E/2001/85، الفقرة ٥٥).

١٤- وفي حين أعرب ممثل مصر عن قلقه لكون المبادئ التوجيهية لم تعتمد رسميا، أشار ممثل الهند إلى أن هذه المبادئ لم تحظ بموافقة حكومية دولية، أعربت دول أخرى عن تأييدها للمبادئ التوجيهية بوصفها معيارا تنظيميا للمشردين داخليا، وأشارت إلى أهميتها بوصفها مبادئ توجيهية للسلطات الوطنية في مواجهة احتياجات المشردين داخلـــيا. وقـــد أدلى ممثل بلجيكا ببيان باسم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والبلدان التي لها صلة بالاتحاد الأوروبي، وهـــي تحديـــدا إستونيا وبلغاريا وبولندا وتركيا والجمهورية التشيكية ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وقـــبرص ولاتفـــيا وليتوانيا ومالطة وهنغاريا، فأعاد تأكيد تأييده للمبادئ التوجيهية، مشيرا إلى استخدامها في كولومبـــيا وأنغـــولا وجورجيا، الأمر الذي يدل على أهميتها وعلى كونها أصبحت مرجعا فيما يتعلق بالمشردين داخلـــيا. ولاحـــظ ممثل الولايات المتحدة أن المسؤولية الأولية عن الوفاء باحتياجات المشردين داخليا من حيث المساعدة والحماية تقع على عاتق السلطات الوطنية المعنية، وشدد أيضا على أنه يتعين على جميع الدول أن تطبق القواعد المعترف بها دوليا فيما يتصل بالمشردين داخليا، كما اعترف بها المجلس في استنتاجاته المتفق عليه في عام ١٩٩٩. وبهذا الخصوص، أعربت حكومة الولايات المتحدة عن دعمها المستمر لعمل ممثل الأمين العام في النهوض بالمبادئ التوجيهية بوصفها المعيار التنظيمي للأشخاص المشردين داخليا. ووافق ممثل جنوب أفريقيا عل التشديد على كون المسؤولية عن مساعدة المشردين داخليا وحمايتهم تقع بالأساس على عاتق السلطات الوطنية. غير أنه في الحالات التي تعجز فيها السلطات الوطنية عن مساعدة سكانها المشردين أو تمانع ذلك فإن المسؤولية تقع على عاتق الأمـــم المـــتحدة لتعزيز جهود التنسيق والاستجابة الدولية نيابة عن هؤلاء السكان، بالاشتراك مع الدولة المعنية وبالاستناد إلى المبادئ التوجيهية. ولاحظ الممثل أن الحال أصبح كذلك بشكل متزايد، مشيرا إلى مثال أنغولا في منطقة الجنوب الأفريقي.

١٥- ولقد أكد أيضا المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، الذي عقد بديربان، جنوب أفريقيا، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، الدور الهام الذي تخص به الدول المبادئ التوجيهية. فعلا فإن برنامج العمل الذي اعتمد في المؤتمر يشمل عدة أحكام تتعلق بحماية المشردين داخليا وتشجع هيئات منظومة الأمم المتحدة ووكالاتها وبرامجها ذات الصلة وكذلك الدول على ترويج المبادئ التوجيهية بشأن المشردين داخليا واستخدامها، وبشكل خاص الأحكام المتعلقة بعدم التمييز.

١٦- وفي دورة الجمعية العامة السادسة والخمسين، وأثناء نقاش اللجنة الثالثة حول اللاجئين والعائدين والمشردين، أعاد ممثل بلجيكا، متحدثا باسم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، تأكيد تأييد الاتحاد الأوروبي للمبادئ التوجيهية، مشيرا إليها بأنها معلم فيما يتصل بحماية المشردين داخليا ومساعدتهم مناديا بتطبيقها بشكل عام. واستفسر ممثل الجزائر عما إذا كان تطبيق المبادئ التوجيهية الواسع يمكن أن يتعزز من خلال مناقشتها في محفل حكومي دولي. وفي رد خطي مقدم إلى اللجنة الثالثة باسم ممثل المفوضة السامية لحقوق الإنسان بالمقر، رد ممثل الأمين العام بأنه نظرا لكون المبادئ التوجيهية قد وضعت استجابة للطلبات المتتالية الموجهة من اللجنة والجمعية العامة وما لقيته من دعم واسع النطاق منذ عرضها على تينك الهيئتين وغيرهما من هيئات الأمم المتحدة الملائمة، لا يكون من غير الصحيح تماما زعم أنه لم تتم مناقشتها في الهيئات الحكومية الدولية المختصة، وذلك حتى وإن لم تتم الدعوة إلى اعتمادها رسميا، نظرا لطابعها بوصفها مبادئ توجيهية تنص مجددا على ما هو وارد في القانون القائم. ولاحظ ممثل الأمين العام أيضا تزايد تطبيق المبادئ التوجيهية من جانب الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والهيئات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية. وأشار بشكل خاص إلى تزايد عدد الهيئات الحكومية الدولية الإقليمية التي تناقش المبادئ التوجيهية وتحيط علما بها. فعلى سبيل المثال كانت لجنة اللاجئين التابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية قد اعتمدت في عام ١٩٩٩ اقتراحا تقدم به ممثل الجزائر للإحاطة علما بالمبادئ التوجيهية "باهتمام وتقدير". وعمليا كان جميع المتحدثين في دورة منظمة الوحدة الأفريقية تقريبا قد أعربوا عن تقديرهم لإعداد ممثل الأمين العام للمبادئ التوجيهية، وتم، بناء على توصية من ممثل السودان، توجيه نداء لزيادة التوعية بالمبادئ التوجيهية في أفريقيا.

١٧- وأثناء نظر اللجنة الثالثة في وقت لاحق في مشروع القرار بشأن حماية المشردين داخليا ومساعدتهم، دعا ممثل مصر ممثل الأمين العام إلى التشاور مع الحكومات بشأن المبادئ التوجيهية وتقديم تقرير إلى الجمعية العامة عن وجهات النظر المعرب عنها له. ووجه ممثلو الجمهورية العربية السورية والسودان والهند النظر إلى طبيعة المبادئ التوجيهية غير الملزمة، بما أنها لم يتم التفاوض فيها رسميا أو لم يعتمدها محفل حكومي دولي. وبهذا الخصوص أعرب ممثل الهند عن تقديره لكون ممثل الأمين العام قد اجتمع مع عدد من الحكومات وهو ينوي توسيع وتكثيف مشاوراته مع الدول بشأن المبادئ التوجيهية.

١٨- واستمر ممثل الأمين العام في عقد اجتماعات مع عدد من الحكومات بشأن المبادئ التوجيهية، بما في ذلك مع حكومات كل من الجزائر والسودان ومصر. وأثناء زيارته للسودان في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، أعرب له أعضاء الحكومة عن تأييدهم لوضع سياسة واستراتيجية وطنيتين بشأن التشريد الداخلي ووافقوا على إجراء دراسة شاملة تستعرض السياسة الحكومية الجارية وتضع استراتيجيات تعاونية في ضوء المبادئ التوجيهية وترتيبات الأمم المتحدة المؤسسية (انظر الإضافة ١). وناقش ممثل الأمين العام أيضا، أثناء زيارته لإندونيسيا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، المبادئ التوجيهية مع كبار المسؤولين الحكوميين (انظر الإضافة ٢)، وأجرى أثناء زيارة قام بها إلى نيجيريا في آب/أغسطس ٢٠٠١ مناقشات حول المبادئ التوجيهية مع الرئيس ومع الأمين الدائم في وزارة الخارجية.

١٩- وفي ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ اعتمدت الجمعية العامة بتوافق الآراء القرار ١٦٤/٥٦ بشأن توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا، الذي شاركت في تقديمه ٦٤ دولة من أفريقيا وآسيا والأمريكتين وأوروبا والذي يعكس توزيعا جغرافيا واسعا. ورحبت الجمعية العامة بكون ممثل الأمين العام قد استخدم المبادئ التوجيهية في حواره مع الحكومات ومع المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية. كما أنها لاحظت مع التقدير أن عددا متزايد من الدول ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية تستخدم المبادئ التوجيهية، وشجعتها على زيادة نشرها وتطبيقها. وأعربت أيضا عن تقديرها لنشر المبادئ التوجيهية والترويج لها في الحلقات الدراسية الإقليمية وغيرها من الحلقات الدراسية المعنية بالتشرد، وشجعت ممثل الأمين العام على مواصلة المبادرة إلى عقد مثل هذه الحلقات الدراسية أو مواصلة دعمها بالتشاور مع المنظمات الإقليمية والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من المؤسسات ذات الصلة. وأخيرا، شجعت ممثل الأمين العام على تقديم الدعم للجهود الرامية إلى تعزيز بناء القدرات والترويج لاستخدام المبادئ التوجيهية.

٢٠- وأشار أيضا القرار ١٧٢/٥٦، الذي اعتمدته الجمعية العامة بتوافق الآراء بشأن حالة حقوق الإنسان في أجزاء من جنوب شرق أوروبا، إلى المبادئ التوجيهية. وقد أدرجت المبادئ التوجيهية، في الفقرة الأولى من الديباجة، في قائمة معايير حقوق الإنسان والمعايير الإنسانية الدولية والإقليمية التي تستشهد بها الجمعية العامة.

جيم - ترويج المبادئ التوجيهية وتعميمها وتطبيقها

٢١- كما وردت ملاحظة ذلك في تقارير ممثل الأمين العام السابقة إلى لجنة حقوق الإنسان، ووفقا لطلبات اللجنة والجمعية العامة، تبذل جهود كبيرة لترويج المبادئ التوجيهية ونشرها وتطبيقها على الأصعدة الوطني والإقليمي والدولي من جانب الحكومات والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية والمنظمات الحكومية الدولية.

١- على الصعيد الوطني

٢٢- سجل على الصعيد الوطني عدد من التطورات فيما يتعلق بترويج المبادئ التوجيهية وتطبيقها منذ الدورة الأخيرة للجنة. وتجدر الإشارة بشكل خاص إلى التطورات الجارية فيما يتعلق بحماية المشردين داخليا في أنغولا. وكما وردت ملاحظة ذلك في التقرير السابق المقدم إلى اللجنة فإن المبادئ التوجيهية تشكل أساس المعايير الدنيا لإعادة توطين المشردين داخليا، التي وضعتها الحكومة بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة في صيف عام ٢٠٠٠. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، اعتمدت هذه المعايير في مرسوم لمجلس الوزراء وقع عليه الرئيس دوس سانتوس، بوصفها قواعد بشأن إعادة توطين المشردين داخليا، وتنص إحدى فقرات ديباجة المرسوم على أن المبادئ التوجيهية تضع المبادئ العامة الناظمة لمعاملة المشردين داخليا. ومنذ ذلك الحين، وبعد بعثة ممثل الأمين العام إلى البلد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، اتخذت الحكومة والأمم المتحدة إجراءات هامة في وضع استراتيجية وطنية لحماية المشردين داخليا شملت بذل الجهود لترويج المبادئ التوجيهية وتنفيذها.

٢٣- ويتمثل جانب من جوانب الابتكار في هذه الاستراتيجية، وهو جانب يعتقد ممثل الأمين العام أنه يمكن محاكاته في أماكن أخرى بشكل مفيد، في وضع خطط حماية على صعيد المقاطعات تشمل فريق تدريب مشتركا بين الحكومة والأمم المتحدة ويتألف من ممثلين عن الجيش، والهيئة القضائية، ومكتب النائب العام، والشرطة الوطنية، ووزارة المساعدة الاجتماعية وإعادة الإدماج، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. ويقوم الفريق بتنظيم التدريب في مجال الحماية في المقاطعات بهدف مساعدة نظرائه على مستوى المقاطعات على وضع خطط حماية. ويحدد المشاركون المشاكل الخاصة بمقاطعاتهم بالاستناد إلى المبادئ التوجيهية والخطوات اللازم اتخاذها والجهات التي يجب أن تعالج هذه المشاكل. وتدرج نتائج هذه العملية في خطة حماية محددة خاصة بتلك المقاطعة يعتمدها المشاركون على أساس توافق الآراء ويوقع عليها المحافظ. وتنفيذ الخطط ترصده على مستوى المقاطعات فرق يقودها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ويقودها، على المستوى الوطني، فريق تقني مشترك مؤلف من وكالات الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك تنص الخطط نفسها على إنشاء لجان لحقوق الإنسان لرصد وتشجيع تنفيذها.

٢٤- ودعما لهذه الجهود أنشأ أيضا فريق الأمم المتحدة القطري نظاما لتجميع المعلومات ورصد أوضاع المشردين داخليا على مستوى المقاطعات. ويشمل هذا النظام قيام مستشاري مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بإجراء مقابلات منتظمة مع المشردين داخليا في المخيمات، مستخدمين في ذلك استبيانا يستند إلى القواعد المشار إليها أعلاه بشأن إعادة التوطين والمبادئ التوجيهية.

٢٥- وازدادت هذه الجهود تعزيزا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ في حلقة تدارس دامت خمسة أيام وأجريت بالاشتراك بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وشعبة حقوق الإنسان

التابعة لمكتب الأمم المتحدة في أنغولا، التي دربت كبار المسؤولين ومنسقي الشؤون الإنسانية على مستوى المقاطعات في وحدة الحكومة التقنية لتنسيق المساعدة الإنسانية، وكذلك ١٠ موظفين وطنيين تابعين لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية و٥ موظفين وطنيين من شعبة حقوق الإنسان، وذلك في مجال رصد الامتثال على المستوى الميداني لمعايير حقوق الإنسان الدولية والوطنية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية. وقام موظفون من كبار موظفي وكالات الأمم المتحدة وكذلك موظفون تقنيون كبار من وزارة المساعدة الاجتماعية وإعادة الإدماج ووحدة تنسيق المساعدة الإنسانية ومكتب النائب العام بتوفير التدريب. وشملت الجلسة الافتتاحية لحلقة التدارس بيانات أدلى بها وزير المساعدة الاجتماعية وإعادة الإدماج ووزير العدل والنائب العام ومنسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية.

٢٦- وكما وردت ملاحظة ذلك في تقرير ممثل الأمين العام للدورة السادسة والخمسين للجمعية العامة (A/56/168، الفقرة ٢١)، فإنه عقب إيفاد بعثة من جانب الشبكة العليا المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتشرد الداخلي إلى بوروندي قامت الحكومة، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري، بوضع إطار عمل دائم لحماية المشردين داخليا في شباط/فبراير ٢٠٠١. ويشمل إطار العمل هيئتين - هما لجنة حماية المشردين والفريق التقني المعني بالمتابعة - يتعين أن تتم أعمالهما المتعلقة بالرصد والتدابير العلاجية، التي تقوم بها الهيئتان لمساعدة المشردين، في الإطار الذي تنص عليه المبادئ التوجيهية.

٢٧- وما زال عدد من الحكومات يطلب المشاركة أو يشارك في حلقات التدارس وغيرها من الحلقات الدراسية بشأن المبادئ التوجيهية، ولا سيما في سياق برنامج التدريب على المبادئ التوجيهية الذي نظمه المشروع العالمي للمشردين داخليا التابع للمجلس النرويجي للاجئين وعلى إثر التقرير السابق لممثل الأمين العام إلى اللجنة، الذي وردت فيه الإشارة إلى حلقات التدارس التي نظمها المجلس النرويجي للاجئين في أنغولا وجورجيا، نظمت حلقات تدارس إضافية من هذا القبيل في سيراليون وكولومبيا وليبريا وبوروندي والهند، وهي موجهة إلى الموظفين من الوزارات والإدارات الحكومية ذات الصلة، وكذلك إلى الموظفين من المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية ووكالات الأمم المتحدة. وكانت الحلقة التدريبية التي نظمت في كولومبيا في أيار/مايو ٢٠٠١ موجهة تحديدا إلى ٤٣ عضوا انتخبوا مؤخرا في مكتب أمين المظالم البلدي في مقاطعة أنتيوكيا، وهي المنطقة الأكثر تأثرا بالتشرد الداخلي. وأمناء المظالم البلديون يلعبون دورا رئيسيا في تنفيذ التشريع المحلي المتعلق بالمشردين داخليا والعمل به.

٢٨- وبالإضافة إلى حلقات التدارس هذه في إطار المجلس النرويجي للاجئين، ما زال ممثل الأمين العام يقترح حلقات التدارس الوطنية بشأن المبادئ التوجيهية أو يدعمها. ففي حزيران/يونيه ٢٠٠١ عقدت حلقة دراسية حول التشرد الداخلي بإندونيسيا بغية زيادة التعريف بالمشكلة وتحديد السبل الكفيلة بتحسين الاستجابة الوطنية

والدولـــية بالإشارة إلى المبادئ التوجيهية. وقد شارك في رعاية الحلقة الدراسية كل من مشروع التشرد الداخلي المشترك بين مشروع بروكينغز – جامعة مدينة نيويورك، ومركز أبحاث العلاقات بين مختلف المجموعات والنزاعات الـــتابع لكلـــية العلوم الاجتماعية والسياسية بجامعة إندونيسيا، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، ومكتب تنسيق الشـــؤون الإنســـانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد حضر هذه الحلقـــة الدراسية أكثر من ١٣٠ مشاركا من جميع أنحاء إندونيسيا، من بينهم مسؤولون حكوميون وممثلون عن وكـــالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية ومؤسسات البحث. وافتتح الوزيـــر المنســـق للشـــؤون الاجتماعية والأمنية الحلقة الدراسية في حفل حضره أيضا عدة مسؤولين حكوميين ودبلوماسيين وممثلين لوسائل الإعلام. وترد توصيات الحلقة الدراسية ويرد تقريرها في الإضافة ٣ لهذا التقرير.

٢٩- وتجـــدر الإشارة إلى أن حلقات تدارس على المستوى الوطني كان من المفروض أن تنظم أيضا أثناء بعثة ممـــثل الأمين العام إلى السودان التي كان من المقرر في الأصل أن تتم في أيار/مايو ٢٠٠١. وكان من المقرر عقد حلقـــتي تـــدارس، الأولى في الخـــرطوم وبرعاية مشتركة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومشـــروع مؤسسة بروكيـــنغز – جامعـــة مدينة نيويورك، والآخر في جنوب السودان في رمبك، وأيضا بالتعاون مع برنامج الأمم المـــتحدة الإنمائي ومشروع بروكنغز – جامعة مدينة نيويورك. وكما لاحظ ذلك ممثل الأمين العام في تقريره إلى دورة الجمعية العامة السادسة والخمسين، قررت الحكومة في آخر لحظة عدم تنظيم حلقتي التدارس ولكنها دعت ممثل الأمين العام إلى زيارة البلد لمناقشة الوضع، بغية الاتفاق على خطط بديلة لحلقتي التدارس. وبالتالي تركزت بعـــثة أيلول/سبتمبر بشكل واضح على التحاور مع الحكومة بخصوص إمكانية عقد حلقة دراسية بالخرطوم حول التشـــريد الداخلي في السودان في النصف الأول من عام ٢٠٠٢. وستوفر هذه الحلقة الدراسية محفلا يتسنى فيه للحكومة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومجتمع المانحين والمشردين داخليا أنفسهم مناقشة الاستجابة الوطنية للتشرد الداخلي بروح بناءة وتعاونية واستنباط سبل تعزيز تلك الاستجابة بدعم وتعاون المجتمع الدولي. وكما ورد بيان ذلك بتفصيل في الإضافة ١ لهذا التقرير، تجاوبت الحكومة مع هذه المبادرة ويؤمل أن تنطلق حلقة التدارس في نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

٣٠- وكما جاء في تقريري اللجنة والجمعية العامة في الدورة الأخيرة فإن المبادئ التوجيهية أصبحت بالنسبة للمنظمات غير الحكومية على الصعيد الوطني أداة هامة لتحسين معاملة المشردين داخليا، وهي تستخدم بفعالية في البلدان في جميع أنحاء العالم لرصد وتقييم احتياجات المشردين داخليا ومناصرتهم. وتجدر الإشارة إلى أن اجتماع متابعة حلقة التدارس الإقليمية بشأن التشرد الداخلي في جنوب القوقاز، الذي عقد في تبليسي في أيار/مايو ٢٠٠٠ وشارك في رعايته كل من مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومشروع بروكينغز، والمجلس النرويجي للاجئين، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، وجمعية المحامين الشبان في جورجيا، قد وافق على دعم مشروع تتولاه مجموعات من المحامين المحليين لاستعراض التشريعات الوطنية

والإجراءات الإدارية في أرمينيا وأذربيجان وجورجيا بالاستناد إلى المبادئ التوجيهية ثم الانتقال إلى تقييم مدى الحاجة إلى الإصلاحات في القوانين واللوائح لتحقيق امتثالها للمعايير الدولية. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، تمـــت مناقشـــة تقرير مجموعة المحامين الأرمن في اجتماع عقد في يريفان وحضره المحامون المعنيون وممثلون عن حكومة أرمينيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان وخبراء دوليون ومنظمات غير حكومية. وستعقد اجتماعات مماثلة في جورجيا وأذربيجان في عام ٢٠٠٢.

٣١- وفي ســـري لانكـــا مـــا انفك مجمع الوكالات الإنسانية، وهو مجموعة تضم أكثر من ٥٠ منظمة غير حكومية، يدير برنامجا للتوعية يستند إلى المبادئ التوجيهية وموجها إلى المسؤولين الحكوميين والمنظمات الدولية والمـــنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية ومجموعات المشردين. وتحقيقا لهذه الغاية، نشر المجمع "مجموعة مواد" بالإنكليزية والسينهالا والتاميل، وكذلك مجموعة متنوعة من المواد التدريبية الأخرى للاستخدام في حلقات التدارس واجـــتماعات المـــائدة المستديرة الجارية. وفي كولومبيا أيضا يجري تطوير برنامج للتوعية من قبل المنظمات غير الحكومية بالاستناد إلى المبادئ التوجيهية.

٣٢- وفي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، قام مركز اللاجئين ودراسات الهجرة القسرية، التابع لجامعة سكوبييه، في الفترة من ٣١ أيار/مايو إلى ٤ حزيران/يونيه ٢٠٠١، بالتعاون مع مشروع بروكينغز - جامعة مدينة نـــيويورك، بتنظيم سلسلة من المحاضرات بعنوان "الهجرة الجماعية داخل الحدود: أزمة التشرد الداخلية العالمية". والمحاضرات التي ألقاها خبراء من مؤسسات أكاديمية ومنظمات بحث ومنظمات غير حكومية قد سعت إلى زيادة الوعـــي بمشـــكلة التشرد الداخلي بمنطقة البلقان وأولت المبادئ التوجيهية عناية خاصة. وشمل جمهور الحاضرين مسؤولين حكوميين ومنظمات دولية ومنظمات إقليمية وأفرادا من الجيش والشرطة الإقليميين والوطنيين ومنظمات غير حكومية وأكاديميين وخبراء وطلابا. ونقلت شبكات التلفزيون والإذاعة والصحف وقائع سلسلة المحاضرات. وفي كـــانون الأول/ديســـمبر ٢٠٠١ صـــدرت هذه الوقائع ونشرت على نطاق واسع. كما تحول أعضاء فريق المحاضـــرين إلى بلغاريا وألبانيا لعقد اجتماعات. والجزء المقدوني من سلسلة المحاضرات شارك في رعايته كل من معهد الأبحاث السوسيولوجية والسياسية والقضائية التابع لجامعة سكوبييه، ومكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجـــئين بسكوبييه، ومعهد المجتمع المنفتح. أما الجزء البلغاري من سلسلة المحاضرات فشارك في رعايته كل من مكتـــب مفوضية اللاجئين بصوفيا والصليب الأحمر البلغاري ووكالة اللاجئين ولجنة هلسنكي البلغارية؛ والجزء الألباني من سلسلة المحاضرات تم برعاية مركز دراسات اللجوء والهجرة في تيرانا.

٣٣- وما زالت مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية تمثل محفلا هاما لترويج المبادئ التوجيهية. وتجدر الإشارة إلى أنه اقترح في المؤتمر الإقليمي بشأن التشرد الداخلي في آسيا (بانكوك، شباط/فبراير ٢٠٠٠) أن تركز مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية على حقوق المشردين داخليا، وأن تحث على الامتثال للمبادئ التوجيهية، وأن تشجع على

اتخـــاذ إجـــراءات محـــددة لحماية المشردين داخليا. وفي آب/أغسطس ٢٠٠٠، أعرب محفل آسيا والمحيط الهادئ لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية عن تأييده لفكرة أن تلعب تلك الهيئات دورا أكبر في مجال التشريد الداخلي، وأثناء الاجتماع السنوي السادس للمحفل، الذي عقد بسري لانكا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، ناقش أعضاء المحفل تحديـــدا وثاقة صلة المبادئ التوجيهية بعملهم. وقد رحب أعضاء المحفل في بيانهم الختامي بالفرصة المتاحة لتبادل الخبرات في مجال مسألة التشريد الداخلي، وطلبوا من أمانة المحفل أن تلتمس الأموال لمساعدة المؤسسات الوطنية التي تحتاج إلى مساعدة في عملها بشأن هذه المسألة.

٣٤- وفي المؤتمـــر الثاني للمؤسسات الأوروبية - المتوسطية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها[٢]، الذي حضرته مؤسسات من ألبانيا وإيطاليا والبرتغال وتونس وفرنسا وفلسطين وقبرص وكرواتيا والمغرب، والذي عقد بأثينا في تشـــرين الـــثاني/نوفمبر ٢٠٠١، أعادت المؤسسات تأكيد تعهدها بتعزيز حماية حقوق الإنسان والإشراف على إنفاذها وفقا للالتزمات الدولية التي تعهدت بها الدول في مجال حقوق الإنسان، ولا سيما فيما يتعلق بالمهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين والمشردين.

٣٥- ويـــنوي ممثل الأمين العام مزيد استكشاف إمكانية تعزيز تعاونه مع مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية والشبكات الإقليمية والدولية للمؤسسات الوطنية، بما في ذلك مع لجنة التنسيق الدولية المعنية بالمؤسسات الوطنية المنشأة عملا بتوصيات حلقة التدارس الدولية الثانية المعنية بالمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، التي عقدت بتونس في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ والتي رحبت بها لجنة حقوق الإنسان في قرارها ١٩٩٤/٥٤.

٣٦- وللمســـاعدة على ترويج المبادئ التوجيهية ونشرها وتطبيقها على المستوى الوطني، وكدلالة على تزايد استخدامها ووجاهتها في مختلف أنحاء العالم، ما زالت هذه المبادئ التوجيهية تترجم إلى عدد متزايد من اللغات. وتســـهيلا للنشـــر توضـــع هذه الترجمات على موقع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على شبكة الإنترنـــت. والمـــبادئ التوجيهية التي أتيحت في البداية بجميع لغات الأمم المتحدة الرسمية (الإسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية) لتقديمها إلى اللجنة في عام ١٩٩٨، قد ترجمت منذ ذلك الحين إلى عدد من اللغـــات المحلـــية الـــتي لها صلة بحالات محددة من حالات التشرد الداخلي: الألبانية؛ الأرمنية؛ الآذرية؛ البهاسا (إندونيســـيا)؛ الجورجية؛ البرمانية وسغاو كارن (ميانمار)؛ الدارية والباشتونية (أفغانستان)؛ المقدونية؛ البرتغالية (أنغـــولا)؛ السينهالا والتاميل (سري لانكا)؛ التركية. وترجمتها إلى الأبخازية (جورجيا)؛ وإلى التشين (ميانمار)؛ والـــتاغالوغ (الفلبين)؛ والتيتوم (تيمور الشرقية) جارية حاليا، وقد أبدي اهتمام من أنحاء مختلفة بترجمة المبادئ التوجيهية إلى لغات محلية أخرى مثل الغولو (أوغندا) والكردية، والدينكا (السودان). وبذلت جهود لترجمة المبادئ التوجيهـــية ونشـــرها بمبادرة من مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة - الأمم المتحدة ووكالاتها، والمنظمات غير

الحكومية الدولية والمحلية، والحكومات، التي كثيرا ما تعمل في ظل الشراكة. ويمكن أن توفر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان الدعم للمزيد من مثل هذه الجهود في إطار مشاريع التعاون التقني.

٣٧- وبالإضافة إلى ترجمة المبادئ التوجيهية ونشرها، تركز الجهود أيضا على ترجمة "دليل تطبيق المبادئ التوجيهية" الذي نشره مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومشروع بروكينغز في عام ١٩٩٩ والذي يجدر التذكير بأنه يهدف إلى توضيح معنى المبادئ التوجيهية بلغة غير فنية وتسهيل تطبيقها العملي. وفي حين أن الدليل قد نشر في الأصل باللغة الإنكليزية فقط إلا أن أهمية مزيد تمكين المنظمات غير الحكومية المحلية ومجموعات المشردين والحاجة إلى استنباط استراتيجيات للتوعية قد أبرزتا الحاجة أيضا إلى ترجمة الدليل إلى جميع لغات الأمم المتحدة الرسمية على الأقل وإلى سائر اللغات المحلية. وبدعم من مؤسسة شورغوت، وضع مشروع بروكينغز - جامعة مدينة نيويورك الترتيبات لترجمة الدليل إلى اللغتين الفرنسية والروسية وستنشر الأمم المتحدة الدليل بهاتين اللغتين. وترجمت منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمنظمات غير الحكومية المحلية في كولومبيا الدليل إلى اللغة الإسبانية.

٣٨- وفي إندونيسيا يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بالتعاون مع مشروع بروكينغز - جامعة مدينة نيويورك، بتيسير ترجمة الدليل إلى الباهاسا، وبتشجيع تنظيم حملة توعية بالمبادئ التوجيهية والدليل يقوم بتطويرها حاليا كل من لجنة أوكسفورد للإغاثة في حالات المجاعة (أوكسفام) ومنظمة غير حكومية محلية.

٣٩- وفي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وعلى إثر سلسلة المحاضرات المتعلقة بالتشرد الداخلي المشار إليها أعلاه، قام مركز اللاجئين ودراسات الهجرة القسرية، بدعم من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومشروع بروكينغز - جامعة مدينة نيويورك، بترجمة المبادئ وكذلك الدليل و"الدليل بشأن الممارسة الميدانية في مجال التشريد الداخلي" إلى اللغتين المقدونية والألبانية. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، عقد المركز اجتماع مائدة مستديرة للتوعية بهذه الوثائق في صفوف المسؤولين الحكوميين والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية في مقدونيا.

٤٠- ويأمل ممثل الأمين العام أن تتكرر مثل هذه المبادرات في أماكن أخرى بدعم من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية ومؤسسات البحث والأوساط الأكاديمية.

٢- المستوى الإقليمي

٤١- تواصل المنظمات الإقليمية توجيه انتباهها إلى تعزيز وتطبيق المبادئ التوجيهية. ولاحظت الجمعية العامة واللجنة بعين التقدير أن المنظمات الإقليمية تستفيد من المبادئ التوجيهية في أعمالها وتشجع مواصلة نشرها وتطبيقها، لا سيما عن طريق الحلقات الدراسية التي تعقد بالتعاون مع ممثل الأمين العام. وقد رحبت الجمعية العامة

واللجـــنة بالمـــبادرات التي تقدمت بها منظمة الوحدة الأفريقية، التي باتت تسمى الآن الاتحاد الأفريقي، والاتحاد الاقتصادي لدول غربي أفريقيا، ومنظمة الدول الأمريكية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

٤٢- يذكر أن الاتحاد الأفريقي قد أحاط علما بالمبادئ التوجيهية "باهتمام وتقدير"، وشارك في عام ١٩٩٨ في رعاية حلقة دراسية حول استخدام هذه المبادئ في أفريقيا. أما التوصيات التي وضعتها تلك الحلقة ونص المبادئ التوجيهـــية فيردان في "مجموعة صكوك ونصوص منظمة الوحدة الأفريقية بشأن اللاجئين والعائدين والمشردين في أفريقيا، ١٩٦٣-١٩٩٩"، هذه المجموعة التي شاركت في نشرها منظمة الوحدة الأفريقية ومفوضية الأمم المتحدة لشـــؤون اللاجئين في عام ٢٠٠٠ احتفالا بالذكرى السنوية الثلاثين للاتفاقية الناظمة لجوانب محددة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا لعام ١٩٦٩.

٤٣- وعـــلى الصـــعيد دون الإقليمي، يذكر أن وزراء الاتحاد الاقتصادي لدول غربي أفريقيا قد اعتمدوا في نيســـان/أبـــريل ٢٠٠٠ إعلانا في مؤتمرهم المعني بالأطفال المتأثرين بالحرب في غربي أفريقيا، الذي عقد في غانا وشـــاركت في استضـــافته حكومتا غانا وكندا، رحبوا فيه بالمبادئ التوجيهية ودعوا إلى تطبيقها من قبل الدول الأعضـــاء في الاتحاد الاقتصادي لدول غربي أفريقيا. واعتمد هذا الإعلان فيما بعد في مؤتمر قمة السلطة لرؤساء دول وحكومـــات الاتحاد الاقتصادي لدول غربي أفريقيا الذي عقد في باماكو في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠. وللاستفادة من ذلك الزخم عقد ممثل الأمين العام في آب/أغسطس ٢٠٠١ مشاورات مع مسؤولين كبار في أمانة الاتحـــاد الاقتصادي لدول غربي أفريقيا في أبوجا، ومن هؤلاء المسؤولين الأمين التنفيذي للاتحاد السفير كوياتي، وذلك لبحث إمكانية عقد حلقة دراسية إقليمية حول التشرد الداخلي في غربي أفريقيا وتطبيق المبادئ التوجيهية. وإذ أكد السفير كوياتي ومسؤولون آخرون حجم مشكلة التشرد الداخلي في المنطقة رحبوا بهذه المبادرة وتجري حاليا مشاورات إضافية بين مكتب ممثل الأمين العام وأمانة الاتحاد بهدف عقد حلقة دراسية من هذا النوع خلال عام ٢٠٠٢.

٤٤- وفي الأمريكـــتين، تقوم لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الدول الأمريكية ومقررها المعني بالأشخاص المشردين داخليا على نحو منتظم بتطبيق المبادئ في أعمالهما ويرصدان الظروف في بلدان مختلفة على أساس هذه المبادئ. ونشرت لجنة البلدان الأمريكية مؤخرا في نيسان/أبريل ٢٠٠١ تقريرها الخامس عن حالة حقوق الإنسان في غواتيمالا. وفي الفصل المتعلق بالأشخاص المشردين، لاحظت اللجنة أن المبادئ التوجيهية هي بمثابة النص الأشمل للقواعد واجبة التطبيق في حالة الأشخاص المشردين داخليا. وأشارت اللجنة أيضا إلى أن هذه المبادئ تشكل دليلا موثوقا بشأن طريقة تفسير القانون وتطبيقه في جميع مراحل التشرد، مشيرة إلى أهمية المبادئ ٢٨-٣٠ المتعلقة بالعودة وإعادة التوطين وإعادة الإدماج في حالة غواتيمالا.

٤٥- وفي منطقة أوروبا واصلت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لها التركيز على تطبيق المبادئ. ويذكر أن هذا المكتب قام في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، بالاشتراك مع حكومة النمسا بوصفها رئيسة هذه المنظمة بالوكالة، بعقد اجتماع تكميلي للبعد الإنساني للهجرة والتشرد الداخلي، وقد ألقى ممثل الأمين العام كلمة رئيسية فيه. وأحد الأهداف الرئيسية للحلقة الدراسية هو تحديد طرق يمكن بها لمؤسسات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والعمليات الميدانية، والدول المشاركة، أن تعزز استجابتها للتشرد الداخلي، لا سيما من خلال التطبيق العملي للمبادئ التوجيهية. ومما جاء في توصيات الاجتماع دعوته إلى إدماج التشرد الداخلي في أنشطة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، على أن تكون المبادئ التوجيهية إطارا لذلك[٣].

٤٦- وكانت عودة إلى توصيات اجتماع فيينا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ في اجتماع تنفيذ البعد الإنساني الذي عقدته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مدينة وارسو. وفي أثناء جلسة عمل تركز على حرية التنقل، بما فيها حرية تنقل الأشخاص المشردين، ذكر بيان أدلي به نيابة عن ممثل الأمين العام بتوصيات اجتماع فيينا وأشار إلى أهمية الاجتماع الحالي كفرصة لإعادة تأكيد تلك التوصيات والدعوة إلى ترجمتها إلى تدابير عملية للتخفيف من شدة محنة المشردين داخليا في أوروبا. وأعرب عن التأييد لتعزيز دورة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مجال المشردين داخليا في بيانات أدلت بها حكومات أذربيجان وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية والنرويج والمجلس النرويجي للاجئين واتحاد هلسنكي. وإضافة إلى ذلك، قدمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى الاجتماع توصيات مكتوبة تشجع الدول المشاركة على بذل جهد قوي دعما للمشردين داخليا واعتماد المبادئ التوجيهية في ذلك كمعيار.

٤٧- وقبل انعقاد دورة العمل المعنية بحرية التنقل، نظم المجلس النرويجي للاجئين فريق مناقشة لموضوع التشرد الداخلي في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وكان حضور الاجتماع الذي شارك فيه مكتب ممثل الأمين العام حضورا جيدا من قبل عدد من ممثلي الدول والمنظمات غير الحكومية المشاركة من منظمة التعاون والتنمية في أوروبا، وشمل الاجتماع مناقشة لتطور وقبول المبادئ التوجيهية.

٤٨- واستمع اجتماع وارسو إلى دعوات من دول جورجيا وأوزبكستان وأوكرانيا وأذربيجان وجمهورية مولدوفا لتعيين مستشار من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لشؤون اللاجئين والمشردين داخليا في مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان تناط به مهمة جمع المعلومات عن مشاكل اللاجئين والمشردين الحادة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والقيام، من خلال مدير المكتب، بوضع توصيات مناسبة تقدم إلى المجلس الدائم كي تتخذ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إجراءات بشأنها. ويأمل ممثل الأمين العام في أن تولي منظمة

الأمـــن والـــتعاون في أوروبا في المستقبل اعتبارا جديا لتعيين جهة تنسيق تعنى بالأشخاص المشردين داخليا وأن تستخدم المبادئ التوجيهية استخداما رسميا بدرجة أكبر كإطار لأنشطتها في هذا المجال.

٤٩- وعلى الصعيد الأوروبي أيضا، أخذ مجلس أوروبا يشارك مشاركة متزايدة في مسألة التشرد الداخلي، لا سـيما مـن خلال أنشطة الجمعية البرلمانية ولجنتها المعنية بالهجرة واللاجئين والديموغرافيا التي تسعى إلى معالجة حالات التشرد الداخلي بطرق مثل الاضطلاع ببعثات تقص للحقائق في البلدان المتأثرة بالتشرد والتوصية بمراعاة المـبادئ التوجيهـية[٤]. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، عقدت اللجنة المعنية بالهجرة واللاجئين والديموغرافيا حلقة دراسية في جنيف بشأن التشرد الداخلي في أوروبا وتطبيق المبادئ التوجيهية، وشارك في استضافة هذه الحلقة ممثل الأمـين العام، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، ومشروع مؤسسة بروكينغز - جامعة مدينة نيويورك للتشرد الداخلي. وبعد ذلك، أبلغ رئيس تلك اللجنة ممثل الأمين العام بأنه كمتابعة للحلقة الدراسية سوف يوضع تقرير يتضـمن توصيات للدول الأعضاء في مجلس أوروبا دعما للمبادئ التوجيهية، ومنها توصية بشأن إمكانية تقديم توصية من الجمعية البرلمانية إلى اللجنة الوزارية للمجلس بأن يدعو هذا المجلس الدول الأعضاء إلى مراعاة المبادئ التوجيهية وإدراج أحكامها في التشريعات الوطنية إذا لم يتم القيام بذلك بعد[٥].

٣- المستوى الدولي

٥٠- إضافة إلى ما ذكر آنفا، تقوم لجنة حقوق الإنسان باستمرار بتأكيد أهمية إدراج مسألة التشرد الداخلي في الأنشـطة التي تتم في إطار إجراءاتها الخاصة (القطرية والمواضيعية) وفي الهيئات التعاهدية لحقوق الإنسان كي تـدرج هـذه الهيئات المعلومات والتوصيات ذات الصلة في تقاريرها. وقد بدأت واستمرت الإشارة إلى المبادئ التوجيهية في التقارير والبيانات التي تصدر في إطار عدد من الإجراءات الخاصة في اللجنة وأيضا في سياق النداءات العاجلة. وأخذ يتزايد اهتمام الهيئات التعاهدية لحقوق الإنسان اهتماما مستمرا بمسألة التشرد والمبادئ التوجيهية. وواصلت لجنة حقوق الطفل ولجنة القضاء على التمييز العنصري خاصة التوصية في الحالات ذات الصلة بأن تضع الدول الأطراف في الاتفاقيات المعنية موضع التنفيذ الأحكام الواردة في المبادئ التوجيهية.

٥١- وتواصل المفوضية السامية لحقوق الإنسان عملها في مجال تعزيز ونشر وتطبيق المبادئ. وتستخدم المفوضة السامية لحقوق الإنسان هذه المبادئ فيما تبذله من جهود الدعوة بصدد حالات قطرية محددة وتشير أيضا إلى هذه المبادئ فيما يتصل بشواغل مواضيعية محددة إزاء المشردين داخليا. وبغية مواصلة العمل على تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المشردين داخليا في جميع أنحاء العالم أدرجت المفوضية في ندائها السنوي لعام ٢٠٠٢ مشروعا بشأن الأشخاص المشردين داخليا. ومن الأنشطة المتوخاة في هذا المشروع تعزيز ومواصلة إدماج مسألة التشرد الداخلي في أعمـال الهيئات التعاهدية وفي إطار الإجراءات الخاصة، بما في ذلك عقد حلقات عمل تستغرق الواحدة منها نصف يوم بشأن المبادئ التوجيهية وذلك من أجل خبراء مستقلين وموظفيهم في تزامن مع الاجتماعات السنوية

للهيـــئات التعاهدية والإجراءات الخاصة. ويوجد عنصر رئيسي آخر من عناصر المشروع هو ترجمة ونشر المبادئ التوجيهية باللغات المحلية في البلدان التي لديها مشاكل في مجال التشرد الداخلي. ورغم ضآلة احتياجاتـــه الماليـــة (٠٠٠ ٥٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة) فإن من شأن المشروع أن يساهم مساهمة هامة في مواصلة تعزيز ونشر وتطبيق المبادئ التوجيهية.

٥٢- وقـــبل انعقـــاد الـــدورة الثانية والخمسين للجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، استضافت المفوضية اجتماعها السنوي السابق لاجتماع اللجنة التنفيذية مـــع المـــنظمات غـــير الحكومية. وتضمن الاجتماع الذي استغرق ثلاثة أيام تنظيم فريق مناقشة لتنفيذ المبادئ التوجيهـــية ســـاهم فيه المنسق الخاص لشبكة كبار المسؤولين المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتشرد الداخلي، ومكتب ممثل الأمين العام، وممثلو مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ولجنة الصليب الأحمر الدولية، والمجلـــس الـــنرويجي للاجـــئين. وأكد المشاركون في فريق المناقشة قيمة المبادئ التوجيهية كأداة لتعميم المعايير والتدريـــب في مجال معاملة الأشخاص المشردين داخليا. وأكدوا أيضا أن تنفيذ المبادئ في الميدان لا يزال يشكل تحديا رئيسيا وأن المنظمات غير الحكومية تقوم في هذا الصدد بدور لا غنى عنه في تعزيز هذه المبادئ ونشرها.

٥٣- قامـــت شبكة كبار المسؤولين المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتشرد الداخلي ووحدة التشرد الداخلي التي أنشئت حديثا في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بجعل المبادئ التوجيهية إطارا لهما (انظر أدناه). ويتطلع ممثل الأمين العام إلى برامج التدريب والنشر التي تقوم على أساس هذه المبادئ والتي تقوم الوحدة حاليا بالتخطيط لها (انظر أدناه).

٥٤- وختاما، فإن من الواضح أن المبادئ التوجيهية باتت تشكل دليلا هاما للحكومات، والمنظمات الدولية، والهيـــئات الإقليمية، والمنظمات غير الحكومية في أعمالها المتعلقة بالمشردين. وأخذت أيضا تتحول إلى أداة تمكين للســـكان المشردين. وانسجاما مع الدور الرئيسي للحوار في تنفيذ ولايته، يعتزم ممثل الأمين العام توسيع نطاق المشـــاورات الجاريـــة مع الدول (وردت في الفرع أولا - باء أعلاه) بهدف مواصلة استكشاف شواغلها وأفضل السبل لتطبيق المبادئ تطبيقا داعما للأشخاص المشردين داخليا.

ثانيا - السبيل إلى ترتيبات مؤسسية فعالة

٥٥- إن أحـــد العناصـــر الأساسية من عناصر الولاية منذ إنشائها تقديم اقتراحات وتوصيات بشأن الجوانب المؤسسية للاستجابة الدولية في مجال توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخليا، وهذا عنصر يقدم ممثل الأمين العام تقارير عنه بانتظام. ويذكر أن من الخيارات المختلفة التي قدمها ممثل الأمين العام في الأصل خيارات إنشـــاء وكالة خاصة للمشردين داخليا، وتعيين وكالة قائمة للاضطلاع بالمسؤولية الكاملة عن المشردين داخليا،

والتعاون فيما بين مختلف الوكالات المعنية. وفيما أصبح الخيار الأخير هو الخيار المفضل في المجتمع الدولي إلا أنه لم يكـــن دائما خيارا كافيا، لا سيما في مجال حماية السلامة البدنية وحقوق الإنسان. ولا تزال الاستجابة لحالات محـــددة من حالات التشرد استجابة مخصصة لكل حالة بذاتها تركز في الغالب على المساعدة، رغم اتخاذ خطوات هامة في اتجاه تصحيح هذا الوضع تتفق وما جاء في برنامج الأمين العام للإصلاح في عام ١٩٩٧، لا سيما تكليف منسق الإغاثة الطارئة مسؤولية ضمان معالجة حاجات الأشخاص المشردين داخليا إلى الحماية والمساعدة معالجة أكثر فعالية في الإطار المشترك بين الوكالات.

٥٦- أما لجنة التوجيه المشتركة بين الوكالات فقد اتخذت خطوات، شاركها فيها مشاركة نشطة مكتب ممثل الأمين العام، في محاولة لمواصلة تعزيز فعالية النهج التعاوني. وكما ذكر آنفا، فإنه بغية توضيح المسؤوليات بصدد المشـــردين داخليا ضمن هذا الإطار أعدت ثم اعتمدت من قبل الأطراف الرئيسية في لجنة التوجيه المشتركة بين الوكـــالات في نيســـان/أبريل ٢٠٠٠ الوثيقة المعنونة "التوجيهات التكميلية لمنسقي الشؤون الإنسانية/المنسقين المقيمين بشأن مسؤولياتهم تجاه الأشخاص المشردين داخليا". وهذه الوثيقة تجمع في طياتها مبادئ توجيهية سابقة بشـــأن السياســـة العامة مشيرة إلى مختلف مستويات المسؤولية الدولية تجاه الأشخاص المشردين داخليا. وبصفة خاصـــة، تنص الوثيقة من جديد على مسؤولية منسقي الشؤون الإنسانية/المنسقين المقيمين أو المديرين القطريين للوكالة الرئيسية (إذا كانت محددة) عن التنسيق الاستراتيجي لاستجابة الأمم المتحدة لحاجات الأشخاص المشردين داخلـــيا. وإضافة إلى ذلك، تناط بمنسقي الشؤون الإنسانية/المنسقين المقيمين أو المديرين القطريين مسؤوليات في مجال الدعوة، لا سيما المشاركة في الحوار مع السلطات الوطنية والمحلية لجعلها تدرك مسؤوليتها الرئيسية عن حماية ومســـاعدة الأشـــخاص المشردين داخليا. وإضافة إلى ذلك، ودعما لدور ممثل الأمين العام في الدعوة، يتوقع من منســـقي الشؤون الإنسانية/المنسقين المقيمين أو المديرين القطريين أن يبلغوا عما يوجد من إمكانيات لقيام ممثل الأمـــين العـــام بالمشاركة في حوار مع السلطات ومع المجتمع الدولي دعما لحماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخليا.

٥٧- وكما جاء في التقرير السابق الذي قدمه ممثل الأمين العام إلى اللجنة والذي لا يزال تقريرا ذا أهمية، فإن القـــيمة الرئيسية لوثيقة "التوجيه التكميلي" تكمن في الإشارة إلى المسؤوليات القديمة وإبرازها وفي التأكيد على المساءلة بشأن الاضطلاع الفعال بهذه المسؤوليات. ووفقا لذلك، فإن تطبيق التوجيه، لا سيما فيما يتعلق بالحماية، ســـوف يحـــتاج إلى رصد دقيق. ولا بد من أن يذكر أيضا أن الفريق العامل التابع للجنة التوجيه المشتركة بين الوكـــالات قـــد وافق في اجتماعه الذي عقده في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ على تنقيح اختصاصات منسقي الشـــؤون الإنسانية، مشيرا إلى وجود بضعة مجالات يمكن فيها تعزيز هذه الاختصاصات ومنها ما يتعلق بمسائل تخص الأشخاص المشردين داخليا. ويعتزم مكتب ممثل الأمين العام أن يشارك مشاركة فعالة في هذه العملية.

٥٨- ويذكر أن لجنة التوجيه المشتركة بين الوكالات قد حاولت أيضا توضيح دور أعضائها في توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخليا. والواقع أنه رغم التسليم على نطاق واسع بأن الحماية، ومعها المساعدة والحلول، تعتبر ضرورية للاستجابة استجابة فعالة للأزمات الإنسانية، فإن الحماية لا تزال عنصرا يساء تناوله من عناصر استجابة شاملة للتشرد الداخلي. وقيل لممثل الأمين العام إن المشكلة في جانب منها هي قلة الوضوح في معنى مفهوم "الحماية". وفقا لذلك، انطلق ممثل الأمين العام، ومعه المفوضة السامية لحقوق الإنسان ومنسق الإغاثة الطارئة، من توضيح معنى "الحماية" التي تقدم للمشردين داخليا. وقد أعدت مكاتبهم ورقة مشتركة وقدموها إلى الفريق العامل التابع للجنة التوجيه المشتركة بين الوكالات، وأصبحت فيما بعد الأساس لورقة سياسة عامة بشأن هذه المسألة على صعيد لجنة التوجيه المشتركة بين الوكالات كلها، وقد اعتمدتها لجنة التوجيه في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩.

٥٩- وتشكل ورقة السياسة العامة وثيقة أساسية للجنة التوجيه المشتركة بين الوكالات في استجابتها للتشرد الداخلي كما تشكل أساسا هاما لتطوير الاستراتيجية. غير أن التحدي هو التطبيق العملي لمختلف أنواع استراتيجيات أنشطة الحماية التي توجزها الورقة. وفي هذا الصدد، شعر ممثل الأمين العام في أثناء بعثاته الأخيرة إلى بعض البلدان بالقلق عندما وجد أن أفرقة الأمم المتحدة القطرية ليست على اطلاع على ورقة السياسة العامة بل ربما ليست على علم بوجودها. ونشأ هذا القلق في أثناء اجتماع الفريق العامل التابع للجنة التوجيه المشتركة بين الوكالات في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، هذا الاجتماع الذي اتخذ فيه قرار بإرسال ورقة السياسة العامة للحماية من جديد ومعها وثائق أخرى ذات صلة إلى المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية في أسرع وقت ممكن.

٦٠- وإضافة إلى ذلك، وضع الفريق العامل التابع للجنة التوجيه المشتركة بين الوكالات مجموعة مواد تدريبية تتألف من ستة نماذج للإدارة الوسطى وموظفي البرامج الميدانيين في وكالات الأمم المتحدة ووكالات دولية أخرى بغية تعزيز استجابتها لحاجة الأشخاص المشردين داخليا إلى الحماية والمساعدة والتنمية.

٦١- ورغم هذه الجهود استمر الإعراب عن الشعور بالقلق خاصة منذ بداية عام ٢٠٠٠ إزاء استجابة المجتمع الدولي المخصصة والمركزة في معظمها تركيزا كبيرا على المساعدة. واستجابة لذلك، سلمت لجنة التوجيه المشتركة بين الوكالات بضرورة مواصلة تحسين النهج التعاوني بغية معالجة الحاجات إلى الحماية والمساعدة للمشردين داخليا معالجة أكثر فعالية.

ألف- الشبكة العليا المشتركة بين الوكالات ووحدة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

٦٢- تحقيقا لهذا الهدف، وكما أبلغت لجنة حقوق الإنسان في السنة الماضية، قامت اللجنة التوجيهية المشتركة بين الوكالات في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ بإنشاء الشبكة العليا المشتركة بين الوكالات المعنية بالتشرد الداخلي وأناطت بهذه الشبكة مهمة الاضطلاع بعملية استعراض لبلدان مختارة لديها سكان مشردون داخليا ووضع مقترحات لتحسين الاستجابة المشتركة بين الوكالات لحاجات هؤلاء السكان. والمقصود أيضا بالاستعراض القطري أن يكون أساسا لتوصيات أطول أجلا لتعزيز الاستجابة في المستقبل. وتشكل المبادئ التوجيهية الإطار المرجعي لعملية الاستعراض.

٦٣- وهذه الشبكة التي يرأسها منسق خاص تتألف من جهات تنسيق عليا من الوكالات الأعضاء المشتركة ومن الأعضاء الدائمين في اللجنة التوجيهية المشتركة بين الوكالات. وتولي اختصاصاتها دورا خاصا لممثل الأمين العام نظرا إلى عمله وخبرته في الدعوة على الصعيد العالمي، أما المنسق الخاص فعليه أن يطلب مشورة ممثل الأمين العام فيما يتعلق بجميع الأنشطة وأن يقيم اتصالا وثيقا به. ولذلك فإن مكتب ممثل الأمين العام يعتبر عضوا فاعلا في الشبكة.

٦٤- بدأت عملية الاستعراض القطري ببعثات مشتركة بين الوكالات أوفدت إلى إثيوبيا وإريتريا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ وإلى بوروندي في كانون الأول/ديسمبر. وخلال عام ٢٠٠١، اضطلعت الشبكة ببعثات إلى أنغولا وأفغانستان وكولومبيا. وشارك مكتب ممثل الأمين العام في البعثتين اللتين أوفدتا إلى أنغولا وكولومبيا. واضطلع المنسق الخاص أيضا ببعثة أولية أوفدت إلى إندونيسيا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ بهدف التباحث مع الحكومة والفريق القطري التابع للأمم المتحدة بشأن فرص إيفاد بعثة كاملة من الشبكة إلى ذلك البلد.

٦٥- وفي نيسان/أبريل ٢٠٠١، قدم المنسق الخاص تقريره المؤقت إلى منسق الإغاثة الطارئة موجزا فيه مقترحات لتعزيز الاستجابة المشتركة بين الوكالات في الميدان ولتعزيز القدرة على تقديم الدعم على مستوى المقر، واستند المنسق الخاص في تقريره إلى استنتاجات البعثات التي اضطلع بها بين تشرين الأول/أكتوبر وآذار/مارس ٢٠٠٠ وفي أعقاب مشاورات فيما بين الأعضاء والأعضاء الدائمين في اللجنة التوجيهية المشتركة بين الوكالات. واقترح التقرير تحديدا إنشاء وحدة في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مكرسة للتنسيق بين أنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا، على أن يتكون ملاك هذه الوحدة من موظفين معارين من وكالات دولية ومن منظمات غير حكومية. ومن شأن هذه الوحدة أن توفر الخبرة الفنية والتدريب والتوجيه للأفرقة القطرية والوكالات الإنسانية العاملة في الميدان، وان تضطلع بعمليات استعراض منتظمة لبلدان مختارة بغية تقييم الجهود الدولية المطلوبة لتلبية الاحتياجات من المساعدة والحماية للأشخاص المشردين داخليا، وأن تضع توصيات لتحسين

الاستجابة. ومن شأن هذه الوحدة أيضا أن تدعم الجهود العالمية التي يبذلها ممثل الأمين العام في مجال الدعوة. وفي أيـــار/مايو ٢٠٠١، أقر الأمين العام للأمم المتحدة مقترحات الشبكة، وفي مطلع ٢٠٠٢ أصبحت الوحدة وحدة عاملة بالكامل تضم ملاكا مؤلفا من سبعة أشخاص تحت إشراف المنسق الخاص.

٦٦- وبحلـــول شـــهر كـــانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، كانت الإعارات إلى الوحدة وشيكة من اليونيسيف، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمنظمة الدولية للهجرة، ومجموعة المنظمات غير الحكومية، وذلك على أســـاس عـــدم التسديد؛ أما الإعارة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فهي على أساس ترتيب تقاسم التكاليف؛ والإعارة من برنامج الأغذية العالمي تتم على أساس التسديد. والمحادثات جارية أيضا مع ممثل الأمين العام بشأن إعارة موظف إلى الوحدة، ومع أعضاء آخرين في اللجنة التوجيهية المشتركة بين الوكالات، منهم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وذلك لتحديد أفضل السبل التي يمكن بها تقديم الدعم للوحدة.

٦٧- وبعـــد إنشاء الوحدة، يتوخى أن تواصل الشبكة العليا الاجتماع بصورة منتظمة لدراسة المسائل المتصلة بالتشـــرد الداخـــلي وتقديم التوجيه والمشورة للوحدة بحسب الاقتضاء. وقد يطلب أيضا إلى الشبكة أن تضطلع بمبادرات مشتركة بين الوكالات، منها إيفاد بعثات إلى الدول المتأثرة بالتشرد إذا اقتضت الحال.

باء- التكامل بين ممثل الأمين العام وبين الشبكة/الوحدة

٦٨- أدى إنشاء الشبكة/الوحدة إلى إثارة أسئلة حول أوجه الاختلاف والتشابه بين هذا الكيان الجديد ومكتب ممثل الأمين العام، إذ أنيطت بهما ولاية التشجيع على زيادة الاستجابة لحاجات الأشخاص المشردين داخليا.

٦٩- ويذكر أن لجنة حقوق الإنسان قد بادرت إلى إنشاء ولاية ممثل الأمين العام في عام ١٩٩٢ وهي دراسة أســـباب وعواقـــب التشرد الداخلي بالمعنى العام والمحدد في البلدان المتأثرة بهذا التشرد. وقد تطورت هذه الولاية بطلب من لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة فباتت تغطي أربعة مجالات رئيسية للعمل هي: وضع إطار معياري للمشـــردين داخلـــيا وتشـــجيع تعميم وتطبيق المبادئ التوجيهية؛ وتقييم الترتيبات المؤسسية الدولية والإقليمية للمشردين داخليا؛ والاضطلاع ببعثات قطرية لتقييم الظروف في الميدان وإجراء حوار مع الحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة؛ والقيام تحت إشراف مؤسسات بحثية مستقلة بالاضطلاع ببحوث في جوانب متنوعة من جوانب مشكلة التشرد الداخلي، بما في ذلك العمل أحيانا "كذراع بحثية" لمنظمات معنية في منظومة الأمم المتحدة.

٧٠- ويقدم ممثل الأمين العام بانتظام تقارير عن أنشطته إلى لجنة حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة، وبطبيعة الحال إلى الأمين العام نفسه. غير أنه يفعل ذلك كخبير مستقل من خارج الأمانة العامة للأمم المتحدة. وهو بالتالي يبدي في تحليلاته درجة من المرونة تيسر دوره كحفاز وداعية لقضية الأشخاص المشردين داخليا.

٧١- والغـــرض من الشبكة في المقابل، وكذلك من الوحدة التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الوقت المناســـب، هـــو تعزيز دور منسق الإغاثة الطارئة في ضمان قيام وكالات الأمم المتحدة، عن طريق التعاون مع الحكومـــات، بتحســـين تنســـيق وتقديم المساعدة والحماية للسكان المشردين داخليا في العالم بأسره. ورغم أن الشبكة/الوحدة لا تعمل بذاتها إلا أنها تركز على أداء الوكالات في عملياتها الميدانية وعلى دراسة كفاءة الاستجابة الدولية، وبخاصة مسائل التنسيق، وتقديم تقارير عن ذلك إلى منسق الإغاثة الطارئة واللجنة التوجيهية المشتركة بين الوكالات.

٧٢- ورغـــم وجـــود ولايتين منفصلتين وسمات مميزة لعمل ممثل الأمين العام والشبكة/الوحدة في إطار تينك الولايتين، إلا أن أنشطة كل منهما هي أيضا أنشطة متكاملة ومتآزرة. والواقع أنه توجد بضعة مجالات يمكن تعزيز الـــتعاون فـــيها. أولا، فيما يتعلق بتعزيز المبادئ التوجيهية، تعتزم الوحدة استخدام المبادئ كإطار عام لعملها، ويـــتطلع ممـــثل الأمين العام إلى التعاون الوثيق مع الوحدة في تعزيز تعميم وتطبيق المبادئ و"دليل تطبيق المبادئ التوجيهـــية". وسوف تستكشف بخاصة الأنشطة التالية: توفير التدريب للموظفين الميدانيين في الأمم المتحدة في محاولـــة لتطبيق المبادئ (على أن تيسر الوحدة ذلك)؛ وعقد حلقات دراسية وإقامة مشاريع لبناء القدرات بهدف تعزيـــز هذه الجهود (يضطلع بها ممثل الأمين العام)؛ وتعميم ونشر المبادئ والدليل بلغات مختلفة (يتم ذلك بصفة مشتركة).

٧٣- ثانيا، في مجال التعاون المؤسسي، يرحب ممثل الأمين العام بالجهود التي تبذلها الشبكة/الوحدة بهدف تحسين التنســـيق بـــين وكالات الأمم المتحدة، لا سيما معالجة الفجوات القائمة في توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المشـــردين داخليا. وبغية تعزيز التعاون بينه وبين الشبكة/الوحدة، أرسل ممثل الأمين العام موظفين في مكتبه في بعثتين قطريتين أوفدتهما الشبكة، كما ذكر آنفا، ويعتزم إيفاد موظف آخر للعمل في الوحدة.

٧٤- ثالـــثا، فيما يتعلق بالتعاون في مجال البعثات القطرية، يعتزم ممثل الأمين العام والوحدة التنسيق في عملية اختيار البلدان وتعاقب زياراتها بحسب مبدأ الميزة النسبية. وهذا يجعل البعثة الواحدة تمهيدا للأخرى ومصدر تجربة تبني عليه. أما طبيعة التقارير التي تعدها فسوف تختلف باختلاف شروط لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة من جهة، وشروط آليات التشغيل المشتركة بين الوكالات في الجانب الآخر.

٧٥- وبحسب تعاقب بعثاتهما، يعتزم ممثل الأمين العام والوحدة الاستفادة من تقاريرهما ومتابعة ما يرد فيها من اســـتنتاجات وتوصـــيات. فبعثات الشبكة مثلا إلى أنغولا وكولومبيا أعقبت بعثات ممثل الأمين العام إلى ذينك البلدين، وتمكنت من البناء على استنتاجات ممثل الأمين العام.

٧٦- وإضافة إلى بعثاته إلى بلدان تواجه حالات تعتبر من الحالات الطارئة المعقدة من قبل منظومة الأمم المتحدة، رأى ممثل الأمين العام أن من الضروري له أن يزور بلدانا أخرى ربما تلقى انتباها ضئيلا ولكنها قد تواجه مشاكل تشرد كبيرة. وهذا يمكن أن يستكمل أعمال الوحدة. وتدعو الوكالات أيضا ممثل الأمين العام، عندما ترى ذلك مفيدا، إلى زيارة بلد بالذات مثلما حدث عندما طلبت اللجنة التوجيهية إلى ممثل الأمين العام زيارة بوروندي في عام ٢٠٠٠ لتعزيز رسالتها بشأن "إعادة التجميع" (regroupement). وكثيرا ما تجد الوكالات العاملة في الميدان أن تدخل شخص شبيه بأمين المظالم من خارج الفريق القطري يكون سبيلا فعالا للإعراب عن قلق المجتمع الدولي للحكومة دون تعريض علاقة العمل بتلك الحكومة للخطر.

٧٧- أخيرا، فيما يتعلق بتنسيق الدراسات وتبادل المعلومات من خلال المشاركة في الشبكة والمشاركة المعتزمة في الوحدة، قدم مكتب ممثل الأمين العام وسيواصل تقديم المعلومات والتوجيه للبعثات وكذلك الدعم بالموظفين في بعض الأحيان، بينما ستوفر الوحدة منبرا مشتركا بين الوكالات وخبرة فنية تنفيذية في مسائل التنسيق. ويعتزم ممثل الأمين العام والوحدة تبادل المعلومات بشأن حالات قطرية محددة، لا سيما في الإعداد لبعثاتهما.

٧٨- ويمكن أيضا لممثل الأمين العام وللوحدة التعاون في تطوير سياسة اللجنة التوجيهية بصدد التشرد الداخلي وفي مجال البحوث عموما بحيث تعزز استنتاجات أحدهما استنتاجات الآخر. وحتى الآن قام ممثل الأمين العام ومعه منسق الإغاثة الطارئة والمفوضة السامية لحقوق الإنسان بدور رئيسي في تطوير سياسة اللجنة التوجيهية بصدد حماية الأشخاص المشردين داخليا، وساهما بالاشتراك مع اليونيسيف في دراسة أعداها للجنة التوجيهية بشأن مدى إدخال الأشخاص المشردين داخليا في عملية النداءات الموحدة. وإضافة إلى ذلك، بدأ ممثل الأمين العام والمنسق الأقدم جهودا مشتركة في مجال الدعوة بإصدارهما في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ بيانا صحفيا مشتركا بشأن الحالة في أفغانستان، يدعوان فيها إلى تمكين الجهات الإنسانية من الوصول فورا إلى المشردين وغيرهم من الفئات الضعيفة الأخرى[٦].

٧٩- أما ممثل الأمين العام والشبكة/الوحدة فيستفيدان كلاهما من التحليلات القطرية لقاعدة البيانات العالمية (Global IDP Database) (التي يديرها المجلس النرويجي للاجئين)، وكان إنشاء هذه القاعدة بناء على توصية قديمة من ممثل الأمين العام.

٨٠- وفي نهاية التحليل، لا بد من التأكيد بأن ممثل الأمين العام والشبكة/الوحدة يسعيان إلى التكامل والتآزر في زيادة وعي الحكومات والمجتمع الدولي بمحنة ملايين الأشخاص المشردين داخليا وحاجتهم الملحة للحماية والمساعدة. ويتسم ممثل الأمين العام والشبكة/الوحدة في الغالب بخصائص مميزة لكل منهما. غير أنه لا مفر من وجود قدر من التداخل، بل إنه تداخل مستصوب يعزز الجهود المبذولة من أجل السكان المشردين داخليا.

ثالثا- التركيز القطري

٨١- لا تزال البعثات القطرية تشكل جزءا حاسما من أعمال ممثل الأمين العام. فالاضطلاع بهذه البعثات يتيح فرصة لدراسة حالة المشردين داخليا، وتقييم فعالية الاستجابات الوطنية والدولية في معالجة حاجاتهم إلى الحماية والمساعدة والتنمية، وأهم من ذلك المشاركة في حوار موجه للتوصل إلى حلول يجرى مع السلطات وغيرها من الجهات الفاعلة. وتتيح البعثات أيضا فرصة لممثل الأمين العام لمناقشة المبادئ التوجيهية مع الحكومات، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية، وهذا أمر ترحب به وتشجع عليه لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة.

٨٢- واضطلع ممثل الأمين العام حتى الآن بـ ٢١ بعثة قطرية في أنغولا وأرمينيا وأذربيجان وبوروندي (بعثتان) وكولومبيا (بعثتان)، وتيمور الشرقية، والسلفادور، وجورجيا، وإندونيسيا، وموزامبيق، وبيرو، ورواندا، والاتحاد الروسي، والصومال، وسري لانكا، والسودان (بعثتان)، وطاجيكستان، ويوغوسلافيا السابقة. ومنذ تقديم تقريره الأخير إلى لجنة حقوق الإنسان قام ممثل الأمين العام بزيارة السودان وإندونيسيا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وقدم تقريرين مفصلين عن هاتين الزيارتين إلى اللجنة في دورتها هذه باعتبارهما الإضافتين ١ و٢ لهذا التقرير.

٨٣- كان الهدف من زيارة ممثل الأمين العام إلى السودان إجراء حوار مع السلطات وممثلي المجتمع الدولي حول مشكلة التشرد الداخلي في السودان وذلك بغية وضع الأسس لاستجابة حكومية معززة لهذه المشكلة بالتعاون مع المجتمع الدولي وبدعم منه. والواقع أن وجود ما يزيد على أربعة ملايين مشرد تشردا داخليا في السودان في الوقت الحاضر لا يجعله أكبر بلد في أفريقيا فحسب بل في العالم من حيث عدد المشردين فيه. وفي المناقشات التي أجراها ممثل الأمين العام، وهو نفسه سوداني، مع مسؤولي الحكومة لاحظ أن السودان باعتباره أشد البلدان تأثرا بالتشرد الداخلي أمامه الكثير من المكاسب التي تجنى من اعتباره البلد الذي يتصدر هذه المسألة، لا سيما على الصعيد الوطني، في الاستجابة لحاجات الحماية والمساعدة لمواطنيه المقتلعين، وكذلك على الصعيد الدولي في الدعوة لقضية المشردين داخليا. وإضافة إلى ذلك رأى ممثل الأمين العام أن الالتزام الصريح والقوي بهذه المسألة من قبل الحكومة يرجح أن يثير استجابة مماثلة من مجتمع المانحين.

٨٤- وفي سبيل ذلك الغرض، بحث ممثل الأمين العام مع الحكومة وضع سياسة واستراتيجية وطنيتين بشأن التشرد الداخلي تتضمنان إنشاء جهة اتصال ومؤسسة وطنية ذات ولاية صريحة هي تلبية حاجات جميع المتأثرين. وقد استقبل ممثل الأمين العام استقبالا حسنا جدا، وإضافة إلى الزيارات الميدانية أجرى محادثات مع سلطات الحكومة على جميع المستويات، شملت رئيس الجمهورية والنائب الأول لرئيس الجمهورية. وأعرب أعضاء الحكومة عن تأييدهم للنهج الذي اقترحه ممثل الأمين العام ووافقوا على الاضطلاع بدراسة شاملة تستعرض السياسة الحالية

للحكومة وتضع استراتيجيات تعاونية في ضوء المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي والترتيبات المؤسسية في الأمم المتحدة. ووافقت الحكومة أيضا على استخدام هذه الدراسة كوثيقة معلومات أساسية لمؤتمر دولي يعقد في السنة القادمة في الخرطوم ويشكل منبرا يمكن أن تجري فيه الحكومة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومجتمع المانحين والمشردين داخليا أنفسهم مناقشة تنطلق من روح بناءة وتعاونية بشأن الاستجابة الوطنية للتشرد الداخلي، ويمكن فيه وضع سبل لتعزيز تلك الاستجابة بدعم وتعاون من المجتمع الدولي.

٨٥- أما زيارة ممثل الأمين العام إلى إندونيسيا حيث يوجد أكثر من مليون شخص من المشردين داخليا فقد استهدفت بدء حوار مع السلطات المسؤولة من أجل اعتماد وتنفيذ سياسات لمساعدة وحماية الأشخاص المشردين داخليا. واجتمع ممثل الأمين العام إلى نائب رئيس جمهورية البلد وغيره من كبار المسؤولين فيه. ويرد في تقرير المقرر الخاص إلى لجنة حقوق الإنسان (انظر الإضافة ٢) تقييمه الإجمالي للحالة، لا سيما الفجوات والعقبات التي تعترض تقديم المساعدة والحماية. وترد في التقرير أيضا توصيات محددة لمعالجة الأسباب الجذرية للتشرد ولضمان ترجمة السياسة الجديدة للحكومة إلى برامج مساعدة وحماية شاملة وحسنة التنسيق تركز بوجه خاص على الحلول الدائمة. وبحثت بعثة ممثل الأمين العام أيضا التوصيات الصادرة عن الحلقة الدراسية آنفة الذكر المعنية بالتشرد الداخلي (انظر الإضافة ٣) التي دعت إلى بذل مزيد من الجهود المتضافرة من قبل الحكومة لتناول حاجات الأشخاص المشردين داخليا، لا سيما وضع ترتيبات مؤسسية وطنية فعالة، وإنشاء نظام معلومات، وتدابير لمعالجة الحاجة المحددة للنساء والأطفال، وتعزيز السلامة والحماية، واتخاذ خطوات لإعادة بناء الثقة والتضامن فيما بين مختلف الفئات الإثنية والدينية، وتوسيع نطاق دور المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، ونشر وتطبيق المبادئ التوجيهية على نطاق واسع.

٨٦- ومن المأمول فيه إيلاء الاعتبار اللازم للتوصيات الناشئة عن هذه البعثات القطرية والبعثات القطرية السابقة وتنفيذ هذه التوصيات من قبل الحكومات المعنية والمجتمع الدولي. وأكدت اللجنة أهمية المتابعة المناسبة من قبل الحكومات والأطراف المعنية في منظومة الأمم المتحدة. وأما المنسقون المقيمون/منسقو الشؤون الإنسانية فتقع عليهم مسؤولية خاصة عن ضمان إيلاء الفريق القطري الاعتبار اللازم للتوصيات وعن توفير معلومات مؤونة عن تنفيذ هذه التوصيات.

٨٧- وفي هذا الصدد، يلاحظ ممثل الأمين العام أن جهود متابعة قد بذلت في أعقاب بعثاته إلى أذربيجان وأنغولا والسودان. غير أنه توجد إمكانات لإجراء متابعة أوسع نطاقا وأكثر انتظاما في هذه البلدان وغيرها من البلدان التي تمت زيارتها. وفي عدد من البلدان التي اضطلع ممثل الأمين العام ببعثات فيها، توجد جهات تنسيق تتولى مسؤولية محددة عن رصد حالة الأشخاص المشردين ويمكن أن يطلب إليها تزويد ممثل الأمين العام بمعلومات ذات صلة إذا كانت لا تقوم بذلك بعد. وفي البلدان التي زارها ممثل الأمين العام زيارات رسمية والتي لديها وجود

ميداني لحقوق الإنسان تحت إشراف مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أو إدارة الشؤون السياسية أو إدارة عمليات حفظ السلم، فإن التقارير التي تقدمها هذه الجهات إلى لجنة حقوق الإنسان أو الجمعية العامة أو مجلس الأمن يمكن أن تتضمن على نحو مفيد ومنهجي معلومات عن حالة الأشخاص المشردين داخليا إن لم يكن الحال كذلك بعد. أما قرارات لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة بشأن بلدان أو مناطق محددة فقد تضمنت باستمرار الإعراب عن قلقها إزاء محنة الأشخاص المشردين داخليا. ويحث ممثل الأمين العام مرة أخرى على القيام في انتظام بتضمين التقارير التي تقدم عملا بهذه القرارات أيضا معلومات عن التشرد الداخلي في البلدان المعنية.

٨٨- ويعتزم ممثل الأمين العام من جهته الاضطلاع في هذه المرحلة من مراحل ولايته باستعراض منهجي للتوصيات التي وضعتها جميع البعثات القطرية، وسوف يقدم تقريرا عن ذلك إلى لجنة حقوق الإنسان. وسوف يولى في هذا الاستعراض انتباها خاصا للمحنة الشديدة للمشردين داخليا من النساء والأطفال الذين يتحدث ممثل الأمين العام عن همومهم بانتظام في تقاريره.

٨٩- وانطلاقا من التطلع إلى المستقبل، توضع الخطط في الوقت الحاضر لعدد من الزيارات القطرية التي سوف يضطلع بها خلال عام ٢٠٠٢. وعلى وجه الخصوص، يأمل ممثل الأمين العام في إعادة جدول البعثتين اللتين ستوفدان إلى الفلبين وتركيا واللتين كان مقررا الاضطلاع بهما في حزيران/يونيه وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ على التوالي، لكنه اضطر إلى تأجيل هاتين البعثتين بسبب ظروف غير متوقعة. وتلقى ممثل الأمين العام دعوة من حكومة المكسيك للاضطلاع ببعثة في ذلك البلد خلال عام ٢٠٠٢، ولا يزال يأمل في تلقي رد إيجابي على الطلب الذي تقدم به للاضطلاع ببعثة ثانية إلى الاتحاد الروسي، لا سيما الشيشان.

٩٠- وعملا بالقرار د إ-٥/١ الذي اعتمدته لجنة حقوق الإنسان في دورتها الاستثنائية الخامسة التي عقدت في الفترة من ١٧ إلى ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، كتب ممثل الأمين العام إلى حكومة إسرائيل طالبا زيارة الأراضي الفلسطينية المحتلة. غير أنه ليس من الوشيك ورود رد إيجابي. وفي شباط/فبراير ٢٠٠١، أبلغت بعثة المراقب الدائم لفلسطين في جنيف ممثل الأمين العام باستعداد السلطة الفلسطينية للتعاون تعاونا تاما معه بتزويده بأية معلومات أو مساعدة يحتاج إليها لتيسير هذه الزيارة.

رابعا - استكشاف مسائل جديدة

٩١- رغم إنجاز معظم المهمة الجسيمة وهي مهمة دراسة أزمة التشرد الداخلي العالمية والأطر القانونية والمؤسسية القائمة لمعالجتها، لا تزال توجد مسائل تقتضي المزيد من البحث والنظر فيها.

٩٢- وردا عـــلى طلب قدمه مؤخرا مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لمعرفة متى ينتهي التشرد الداخلي، يعتزم ممـــثل الأمـــين العام دعوة خبراء وممثلين عن منظمات دولية ومنظمات غير حكومية إلى اجتماع لدراسة المسألة والتوصل إلى توجيهات عملية بشأنها.

٩٣- وفي الـــتقرير الأخـــير الذي قدمه ممثل الأمين العام إلى لجنة حقوق الإنسان، أشار إلى عدد من المسائل الإضـــافية التي لا تزال البحوث بشأنها مستمرة. تتعلق إحدى هذه المسائل بالمسؤولية الوطنية في حالات التشرد الداخلي. ونظرا إلى أن المسؤولية الأساسية عن تلبية حاجة الأشخاص المشردين داخليا إلى الحماية والمساعدة تقع على كاهل السلطات الوطنية للدولة المعنية، فإن المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة مدينة نيويورك يضطلع حاليا بتحليل مقارن للاستجابات الوطنية لحالات التشرد الداخلي بهدف التشجيع على اعتماد سياسات وبرامج أكثر فعالية على الصعيد الوطني والمساعدة في الوقت نفسه على توجيه الاستجابة الدولية الأنسب.

٩٤- وكمتابعة للندوة الدولية المعنية بالمبادئ التوجيهية التي عقدت في فيينا في عام ٢٠٠٠، يجري حاليا أيضا استعراض لأنشطة منظمات إقليمية فيما يتعلق بالأشخاص المشردين داخليا بهدف تحديد أكثر الأدوار فعالية لتلك المنظمات في معالجة حالات التشرد الداخلي.

٩٥- ويضطلع في الوقت الحاضر أيضا ببحوث في دور قوات حفظ السلم إزاء السكان المشردين داخليا. وعلى وجه التحديد، يسعى المشروع المشترك بين معهد بروكينغز وجامعة مدينة نيويورك إلى تحديد السبل التي يمكن بها لقـــوات حفظ السلم أن تدعم على نحو أفضل الأشخاص المشردين داخليا في حاجاتهم إلى المساعدة والحماية في الأماكن التي تنتشر فيها هذه القوات.

٩٦- كما يركز المشروع المشترك بين معهد بروكينغز وجامعة مدينة نيويورك، وكذلك معهد سياسة الهجرة الذي يقع مقره في واشنطن دي سي، على تطوير نظام حماية أشمل للاجئين والأشخاص المشردين داخليا. وينتاب أوساط اللاجئين قلق من أن يؤدي توسيع نطاق الحماية لتشمل المشردين داخليا إلى الحؤول دون هرب الأشخاص مـــن بلدانهـــم وإلى تقويـــض حقهم في اللجوء، هذا الحق الذي يعتبر حجر الزاوية في حماية اللاجئين. ويضطلع المشـــروع ببحوث في أشكال التوتر القائمة بهدف وضع ردود في مجال السياسة العامة قد تؤدي إلى دمج شواغل الفئتين في مجال الحماية دمجا أفضل في نظام شامل.

خامسا - الاستنتاج

٩٧- في السنوات العشر التي مرت منذ اتخاذ لجنة حقوق الإنسان قرارها الذي طلبت فيه إلى الأمين العام تعيين ممـــثل له يعنى بمسألة التشرد الداخلي، أحرز تقدم بارز في إدراك أزمة التشرد الداخلي العالمية والاستجابة لها وفي

وضع أطر معيارية ومؤسسية لحماية ومساعدة المتأثرين بتلك الأزمة. غير أن توفير الحماية والمساعدة لأعداد كبيرة من الناس الذين يعيشون في حالة يأس في أجزاء كثيرة من العالم لا يزال شاغلا مهملا أو أملا لم يتحقق في أفضل الأحوال.

٩٨- رغم الترحيب اللفظي بالمبادئ التوجيهية، ظل تنفيذها إشكاليا وفي أحيان كثيرة أوليا. وإضافة إلى ذلك، فإن بعض الحكومات، وإن كان من المسلم به أنها قليلة، تتساءل عن الطريقة التي وضعت بها المبادئ رغم التسليم بحجية مصادرها وهي قانون حقوق الإنسان والقانوني الإنساني وقانون اللاجئين الشبيه بها. ويبدو أن تصور الترتيبات المؤسسية هو تصور جيد في مقر الأمم المتحدة وفي الوكالات المعنية وكذلك إلى حد ما في عواصم البلدان المتأثرة. ومن المؤكد أن الشبكة العليا المشتركة بين الوكالات ووحدة التشرد الداخلي في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية هما هيئتان واعدتان. ولكن لا يزال عليهما وضع النهج التعاوني في صورة تطبيقية توفر في الواقع الحماية الفعالة والمساعدة للسكان المحتاجين في الميدان. وفيما يشارك ممثل الأمين العام وأجهزة معنية أخرى بالأمم المتحدة وفي المجتمع الدولي في حوار بناء مع الحكومات لصالح السكان المتأثرين بالتشرد الداخلي فإن بعض الحكومات تمنع الوصول لا إلى المشردين فحسب بل أيضا إلى بلدانها بأسرها.

٩٩- وبالتالي لا تزال توجد حاجة ملحة لقيام المجتمع الدولي بحمل أزمة التشرد الداخلي محمل الجد الفعلي والاستجابة لها استجابة مناسبة. فهذه ليست مشكلة من مشاكل حقوق الإنسان والمشاكل الإنسانية فحسب؛ إنها مشكلة أمن تهدد قلب البلدان المتأثرة ومناطقها دون الإقليمية وفي نهاية المطاف المجتمع الدولي.

١٠٠- وليس بوسعنا الشعور بالرضا في وجه هذا التحدي. وعلينا أن نتجاوز الرضا عما أنجز حتى الآن، رغم أهمية تقدير ما أحرز حتى الآن من تقدم كأساس للمزيد من العمل الواعي. ومطلوب من المجتمع الدولي أن يوحد ويعزز دعمه للمبادئ التوجيهية كوثيقة تعتمد اعتمادا صحيحا على المعايير القائمة. وبقدر ما تفترض المبادئ أن المسؤولية الرئيسية تقع على الدولة في سياق الشراكة الدولية من أجل المجتمعات المتأثرة، فإنها تشير بذلك إلى غلبة قواعد السيادة باعتبارها مفهوما إيجابيا لمسؤولية الدولة، وهذا ما يسلم به ويؤكد بصورة متزايدة باعتباره مبدأ أساسيا من مبادئ النظام الدولي. ومن الضروري أن ندعم ونعزز مبادرة الحكومات التي اعتمدت هذه المبادئ واستخدمتها في تشريعاتها الوطنية وإصلاحاتها الإدارية ووزعتها على نطاق واسع بأشكال منها النشر باللغات المحلية. ومن الضروري أيضا أن ندعم أعمال المنظمات الإقليمية التي أخذ عدد منها بإدخال التشرد الداخلي والمبادئ التوجيهية في سياساتها وبرامجها.

١٠١- وعلى الصعيد المؤسسي، من الضروري أيضا زيادة فعالية الترتيبات التعاونية والدور التنسيقي لمنسق الإغاثة الطارئة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في تعبئة الوكالات التنفيذية من أجل توفير الحماية والمساعدة للسكان المحتاجين. أما الأهمية الفعلية والآفاق الطويلة الأجل للشبكة والوحدة فلا يمكن الحكم عليها إلا بفاعليتها

في تطبيق التنسيق فيما بين الوكالات التي لديها القدرة على تقديم المساعدة والحماية، وعلى ضمان بيان ذلك على نحو ملموس في الميدان.

١٠٢- واهتمام المجتمع الدولي الآن اهتماما مستمرا بأزمة التشرد الداخلي العالمية يثير توقعات ويبعث آمالا في صفوف السكان المشردين في جميع أنحاء العالم. وحرصا على عدم تحول الأمل إلى يأس، من الضروري أن تكون الأمم المتحدة، التي تعتبر الضامن النهائي لكرامة الإنسان على نطاق العالم، عند حسن الظن وأن تضمن التعاون الدولي لصالح ملايين المشردين داخليا في جميع أنحاء العالم الذين لا يوجد أمامهم بديل صدقي آخر.

الحواشي

(١) صـــدرت لاحقا بوصفها المنشور رقم ٩ في سلسلة دراسات حقوق الإنسان. منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.97.XIV.2، ١٩٩٨.

(٢) انظـــر إعلان أثينا الذي اعتمدته المؤسسات الوطنية لمنطقة أوروبا والبحر المتوسط في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

(٣) انظـــر مـــنظمة الأمـــن والتعاون في أوروبا، اجتماع البعد الإنساني التكميلي: الهجرة والتشرد الداخلي، فيينا، ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، التقرير النهائي.

(٤) انظر تقرير لجنة الهجرة واللاجئين والديموغرافيا في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بشأن التزاع في الشيشان، الوثيقة 8632، ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠.

(٥) انظر لجنة الهجرة واللاجئين والديموغرافيا في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، التشرد الداخلي في أوروبا - اقتراح توصية، مجلس أوروبا، الوثيقة 9247، ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١.

(٦) الدعوة التي وجهها مسؤولو الأمم المتحدة المعنيون بالتشرد الداخلي من أجل الوصول الإنساني مباشرة إلى المشردين وغيرهم من الفئات الضعيفة في أفغانستان، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بيان صحفي، ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

- - - - -