الأمم المتحدة

A/60/325

الجمعية العامة

Distr.: General
1 September 2005
Arabic
Original: English

الدورة الستون

البند ٧٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

مسائل حقوق الإنسان: تنفيذ الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان

حقوق الإنسان والهجرات الجماعية

تقرير الأمين العام

موجز

في التقرير المتعلق بالإصلاح ”في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع“، حدد الأمين العام حلقة الوصل بين حقوق الإنسان والأمن والتنمية. وتتضح هذه الصلة وضوحا شديدا في سياق الهجرات الجماعية، التي غالبا ما تسبق فيها المشاكل المتعلقة بحقوق الإنسان الأوضاع الأمنية الآخذة بالتدهور، والتي تؤدي، بدورها، إلى تشرد جماعي للأشخاص ليصبحوا لاجئين أو ليبقوا مشردين داخليا فيتعرضوا لخطر بالغ ألا وهو مزيد من انتهاكات حقوق الإنسان وما إن تصل الهجرات الجماعية إلى نهايتها حتى يتمثل التحدي في تهيئة ظروف أمنية وإنمائية، تفضي إلى العودة وإلى إعادة الاندماج في المجتمع على نحو دائم. هذا وقد اقترح الأمين العام عددا من الإصلاحات من شأنها أن تعزز قدرة الأمم المتحدة على الاستجابة من دون إبطاء وعلى نحو شامل لأوضاع الهجرة الجماعية التي تنشأ إما عن الصراعات المسلحة وإما عن الكوارث الطبيعية الواسعة النطاق، من مثل كارثة تسونامي التي وقعت في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

* A/60/150.

300905 300905 05-47865 (A)
0547865

ويعد الرصد ضروريا لوضع استراتيجيات مناسبة للحماية. ويحدث هذا على الصعيد الوطني من خلال جهات فاعلة شتى، بما فيها مؤسسات حقوق الإنسان، ويحدث على الصعيد الدولي من خلال لجنة حقوق الإنسان. وإجراءاتها الخاصة والهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان. وقد اكتسبت هذه الهيئات دراية فنية في كشف أنماط انتهاكات حقوق الإنسان، ولا سيما التمييز العنصري والعرقي، التي تكون غالبا ما تكون نذرا بنشوء حالات من العنف الشامل، وفي أسوأ الأحوال، وقوع إبادة جماعية وبذا تكون بمثابة آليات إنذار مبكر تعين على منع وقوع الهجرات الجماعية.

ويشكل المشردون داخليا حوالي ثلثي ضحايا الهجرات الجماعية. هذا وقد اتخذت خطوات محددة للاستجابة لأوضاع هؤلاء المشردين، ذلك عقب اتخاذ لجنة حقوق الإنسان القرار ٢٠٠٤/٥٥، عُين ممثل للأمين العام معني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، بما سلط الضوء مجددا على حقوق الإنسان لهؤلاء الأشخاص. وأنشئت شعبة للتشرد الداخلي في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وبهذه الإجراءات، تكون منظومة الأمم المتحدة قد سعت جاهدة للاستجابة، على نحو أكثر تكاملا، لأوضاع التشرد الداخلي، بمسؤوليات ومساءلات أكثر وضوحا لمختلف الهيئات التي ستكمل العمل الذي ما انفكت تضطلع به مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

ويقدم هذا التقرير وفقا لقرار الجمعية العامة ٥٨/١٦٩.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا – مقدمة	١-٢	٣
ثانيا – حجم التحدي الراهن: مقترحات الأمين العام للإصلاح	٣-١٦	٣
ثالثا – رصد حقوق الإنسان للأشخاص في غمرة الهجرة الجماعية	١٧-٢٧	٨
رابعا – حقوق الإنسان والهجرات الجماعية: آليات الإنذار المبكر	٢٨-٣٠	١٢
خامسا – حقوق الإنسان للمشردين داخليا	٣١-٤١	١٢
سادسا – الهجرات الجماعية الناجمة عن الكوارث الطبيعية	٤٢-٤٩	١٦
سابعا – الاستنتاجات	٥٠-٥١	١٩

أولا – مقدمة

١ – في القرار ١٦٩/٥٨، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يعد تقريرا عن تنفيذ هذا القرار في ما يتصل بجميع جوانب حقوق الإنسان والهجرات الجماعية، مع التركيز، بشكل خاص، على ما تبذله منظومة الأمم المتحدة من جهود في سبيل تعزيز حماية الأشخاص الذين يصبحون مشردين من جراء الهجرات الجماعية، في سبيل تيسير عودتهم وإعادة إدماجهم، وكذلك توفير معلومات عن الجهود المبذولة من أجل مواصلة تعزيز قدرة الأمم المتحدة على تجنب نشوء تدفقات جديدة من اللاجئين وغيرهم من المشردين، ومعالجة الأسباب الجذرية لهذه التدفقات، وأن يقدم هذا التقرير إلى الجمعية العامة في دورتها الستين.

٢ – وبناء على طلب لتقديم إسهامات من الوكالات ذات الصلة، قامت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا بتقديم تعليقات في هذا الصدد.

ثانيا – حجم التحدي الراهن: مقترحات الأمين العام للإصلاح

٣ – في تقريره لعام ٢٠٠٥، المعنون ”في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع“ (A/59/2005 و Add.1-3)، بيّن الأمين العام الصلة الجوهرية العميقة بين التنمية والأمن وتمتع الأفراد كافة بحقوق الإنسان تمتعا فعليا. وقد بدت هذه العلاقة المتبادلة ما بين التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع في أجلى صورها في حالات هجرة وتشرد أعداد غفيرة من الناس في شتى أنحاء المعمورة. وفي سياق التحديات التي يطرحها عالم آخذ في التغير، لاحظ الأمين العام أنه، منذ اعتماد إعلان الألفية، عانى ما لا يقل عن ٤٠ بلدا من آثار لا تنمحي للصراعات المسلحة، بما تبعها، لا محالة، من تشرد للأشخاص.

٤ – وإضافة إلى الأسباب المعتادة للهجرة الجماعية، وقف الأمين العام على عدد من القضايا البيئية، التي تنطوي، في حد ذاتها، على إمكانية إحداث هجرات جماعية في المستقبل. وأشار إلى أن ملايين من الناس قد اضطروا، جراء التدهور البيئي الواسع النطاق، إلى ترك أراضيهم، لأن أساليب الحياة القائمة على الفلاحة والتنقل أصبحت غير مستدامة. وهناك مئات الملايين غيرهم معرضين للانضمام إلى صفوف اللاجئين البيئيين. وسلط الأمين العام الضوء على فقدان التنوع البيئي بمعدل غير مسبوق بما يضر بالصحة وسبل كسب الرزق وإنتاج الأغذية والمياه النقية. وبيّن الأمين العام أنه مع توقع مزيد من الارتفاع في معدلات

تركيز غازات الاحتباس الحراري فإن من المحتمل أن تؤدي الزيادة المقابلة في متوسط درجة الحرارة السطحية على الصعيد العالمي إلى زيادة في تقلب المناخ وإلى زيادة في تواتر وشدة ظواهر الطقس القاسية كالأعاصير والجفاف. وبشأن كل مسألة من هذه المسائل، دعا الأمين العام إلى اتخاذ تدابير عاجلة ومتضافرة من جانب المجتمع الدولي للحؤول دون مزيد من التدهور وتعكس الاتجاهات في هذه الظواهر، التي تهدد بإحداث عمليات تشرد وهجرة واسعة النطاق لأعداد غفيرة من الناس.

٥ - وفي ضوء ما تقدم، يبين الأمين العام التحديات التي تواجه المجتمع الدولي في استجابته. ولاحظ الأمين العام أن الأشهر الأخيرة قد قدمت أمثلة بليغة على حدوث تزايد غير مسبوق في نطاق حجم المطالب المطروحة على المنظومة الدولية للاستجابة الإنسانية بدءا بكارثة تسونامي في المحيط الهندي إلى أزمتي دارفور وشرق جمهورية الكونغو الديمقراطية. وأنه بقيادة وتنسيق من الأمم المتحدة، استطاعت المنظومة الدولية للاستجابة الإنسانية، التي تضم مجتمع الأنشطة الإنسانية من وكالات ومنظمات غير حكومية، أن تؤدي نشاطها بقدر معقول من الاتقان في ظل الظروف القائمة. وقل مقدار التداخل بين الوكالات وازدادت فعالية التنسيق في الميدان بين الجهات الفاعلة، سواء غير الحكومية أو الحكومية الدولية. ولاحظ أن المنظومة قد تمكنت من تقديم مدد وافر من الإغاثة لجميع المجتمعات المتضررة من كارثة تسونامي في المحيط الهندي في غضون أسابيع قليلة. غير أنه كان هناك قصور في المساعدة التي وُعِد تقديمها للمشردين في دارفور فيما يستمر النقص الشديد في تمويل أزمات كبرى.

٦ - ومن أجل تحقيق مزيد من القدرة على التنبؤ في الاستجابة الإنسانية في جميع حالات الطوارئ، أوصى الأمين العام بثلاث نقاط لإحراز تقدم أولها أن من الضروري أن تتوفر لمنظومة الاستجابة الإنسانية قدرة أكبر على التنبؤ في المجالات التي غالبا ما توجد فيها ثغرات، بدءا بتوفير المياه ومرافق الصرف الصحي وانتهاء بالمأوى وإدارة المخيمات. وعندما تكون الأزمات قد بدأت بالفعل فإنه يتعين العمل بسرعة ومرونة. ويصدق هذا بوجه خاص على حالات الطوارئ المركبة، التي ترتبط فيها الاحتياجات الإنسانية بديناميات الصراعات والتي قد تتغير فيها الظروف تغيرا سريعا. وعلى العموم فإن الجهة الأقدر على تبين الفرص وتحديد العقبات هي فريق الأمم المتحدة القطري المعني بالأمر، والذي يعمل تحت قيادة منسق الشؤون الإنسانية. غير أنه ما زالت هناك حاجة واضحة إلى تعزيز هياكل التنسيق الميدانية، ولا سيما من خلال تحسين إعداد أفرقة الأمم المتحدة القطرية وتجهيزها، وكفالة توفير موارد كافية مرنة في الحال لدعم هذه الهياكل الميدانية.

٧ - وثانيها أن الحاجة قائمة إلى تمويل يمكن التنبؤ به لتلبية احتياجات المجتمعات المحلية المستضعفة، اعتمادا على عمل مجتمع الأنشطة الإنسانية مع مجتمع المانحين وعلى زيادة وتيرة إشراك حكومات مانحة جديدة والقطاع الخاص في هذا المسعى. وتتطلب كفالة توفير استجابات للأزمات على نحو متسق وحسن التوقيت إمكانية تحويل التبرعات المعلنة إلى موارد ملموسة على جناح السرعة وتوفير تمويل للعمليات الإنسانية، يكون أكبر قابلية للتنبؤ به وأكثر مرونة، ولا سيما في المراحل الأولية للأحوال الطارئة.

٨ - وثالثها أن تتاح للعاملين في الأمم المتحدة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية في العمليات الميدانية حقوق يمكن التنبؤ بها، وأن يضمن لهم الأمن.

٩ - ولاحظ الأمين العام ضرورة إيلاء اهتمام خاص لمشكلة المشردين داخليا المتعاظمة. ذلك أن هؤلاء المشردين داخل بلدانهم بسبب العنف والحرب، خلافا للاجئين الذين عبروا حدودا دولية، لا يتمتعون بالحماية بالمعايير الدنيا المعمول بها. ومع ذلك فإن عدد من هذه الفئة المشردين، التي تعد غاية في الضعف والتي تتألف من حوالي ٢٥ مليون نسمة، يبلغ ضعف العدد التقديري للاجئين. وبذا حث الأمين العام الدول الأعضاء على قبول المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2)، التي أعدها ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا، معيارا دوليا أساسيا لحماية هؤلاء الأشخاص، وعلى أن تقطع هذه الدول على نفسها التزاما بالعمل على اعتماد هذه المبادئ من خلال التشريعات الوطنية. وأشار الأمين العام إلى أن المسؤولية عن المشردين داخليا وعن تلبية احتياجاتهم، خلافا للاجئين الذين تعنى بهم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، غالبا ما تقع بين مختلف ولايات الأجهزة المعنية بالشؤون الإنسانية. وأنه قد اتخذت مؤخرا خطوات لكفالة قيام الوكالات، كل في مجال ولايتها، بتقديم المساعدة، على أساس تعاوني، إلى هذه الجماعات، على الرغم من أن الحاجة قائمة إلى مزيد من الجهود.

١٠ - ويضع هذا التحليل إطارا شاملا لفهم نطاق هذه المسائل والصلات المشتركة فيما بينها، والتي تتسبب في حدوث الهجرات الجماعية وفي انتهاكات حقوق الإنسان، التي يتم ارتكابها في أعقاب هذه الهجرات. ويقدم التحليل أيضا مجموعة واضحة من التوصيات بتدابير مستقبلية من جانب المجتمع الدولي، بما في ذلك منظومة الأمم المتحدة وأفرقة المجتمع المدني المعنية بالقضايا الإنسانية.

١١ - وتؤكد تقييمات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أوجه القلق التي أبداها الأمين العام ذلك أن مجموع عدد الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية في أواخر عام ٢٠٠٤ قد وصل إلى ١٩,٢ مليون شخص، يتألفون من ٩,٢ ملايين لاجئ و ٨٤٠ ٠٠٠ طالب

لجوء و ١,٥ مليون لاجئ غائب و ٥,٤ ملايين مشرد داخليا و ٠٠٠ ١٤٨ مشرد داخليا عائد ومليوني شخص آخر ممن تعنى بهم المفوضية. هذا وتمثل الزيادة الكبيرة من الأعداد في مستهل العام فتتين محددتين في المقام الأول. أولهما أن التقدير الجديد لعدد الأشخاص المشردين داخليا في كولومبيا قد رفع حساب عدد الأشخاص الذين تعنى بهم المنظمة بما يربو على ٠٠٠ ٤٣٠ شخص وآخرهما أن عدة مجموعات جديدة من الأشخاص العديمي الجنسية الذين لم يلفت إليهم من قبل نظر وحدة التقارير الإحصائية للمكتب قد أدخلوا في التقرير الختامي لعام ٢٠٠٤. ويعكس مجموع الأرقام هذه هجرات جماعية جديدة كما تعكس عمليات عودة مهاجرين أخرى.

١٢ - وفي ما يتعلق بعمليات العودة، حسب إحصاءات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تمكنت خلال الأشهر الـ ١٨ حتى منتصف عام ٢٠٠٥، أعدادا كبيرة من اللاجئين من العودة إلى بلدانهم الأصلية، ولا سيما إلى أفغانستان وعدة بلدان أفريقية. وعلى وجه الخصوص، وبما يتماشى مع حركات العودة خلال الأعوام السابقة، عادت أكبر أعداد من اللاجئين إلى أفغانستان من جمهورية إيران الإسلامية (٠٠٠ ٥١٥) ومن باكستان (٥٠٠ ٤٢٤). وحدثت عمليات عودة واسعة النطاق رجع فيها لاجئون إلى العراق (٤٠٠ ١٩ شخص) ولا سيما من جمهورية إيران الإسلامية. وعاد حوالي ٠٠٠ ٩٠ لاجئ إلى بوروندي، ولا سيما من جمهورية تترانيا المتحدة، وما يربو على ٠٠٠ ٨٠ أنغولي من زمبابوي (٥٠٠ ٤٦) ومن جمهورية الكونغو الديمقراطية (٠٠٠ ٣٤). ووقعت حركات عودة طوعية هامة أخرى للاجئين إلى ليبريا (٩٠٠ ٥٦) وسيراليون (٣٠٠ ٢٦) والصومال (١٠٠ ١٨) ورواندا (١٠٠ ١٤) وجمهورية الكونغو الديمقراطية (٨٠٠ ١٣) وسري لانكا (١٠ ٠٠٠).

١٣ - وعلى الرغم من هذه التطورات، كان استمرار الصراعات وانتهاكات حقوق الإنسان في شتى أرجاء العالم هو السبب في حدوث عمليات هروب جديدة أو في تجددها في مناطق أخرى، ذلك أنه، حسب ما أفادت به مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هجر خلال عام ٢٠٠٤ ما يربو على ٠٠٠ ٢٣٢ لاجئ بلادهم كجزء من عدد من التدفقات الجماعية لأشخاص إلى خارج بلدانهم، وهي تدفقات تسببت، في بعض الأحوال، في نشوء عمليات طوارئ جديدة واسعة النطاق. فعلى سبيل المثال، كانت الهجمات التي شنتها ميليشيات ''الجنجويد'' على المدنيين في مناطق دارفور في السودان، هي السبب في أن آلافا من الناس لجأوا إلى تشاد وفي أن آلافا عديدة أخرى من الناس قد أصبحوا مشردين داخليا. وأعلن ١١ بلدا من بلدان اللجوء عن وصول ما يربو على ٠٠٠ ١ من الأشخاص الذين منحوا مركز اللاجئين مبدئيا. وكانت التدفقات الرئيسية إلى الخارج ذات صلة باللاجئين

السودانيين الذين فروا من بلادهم إلى تشاد (٠٠٠ ١٣) وأوغندا (٠٠٠ ١٤) وكينيا (٣٠٠ ٢). وأفيد أيضا بحدوث تدفقات جديدة من اللاجئين من جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى بوروندي (٧٠٠ ٢٠) ورواندا (٣٠٠ ١١) وزامبيا (٣٠٠ ٤) وأوغندا (٦٠٠ ١). وكانت هناك حركات جديدة هامة للاجئين من الصومال إلى اليمن (٦٠٠ ١٦) وكينيا (٤٠٠ ٢)، ومن العراق إلى الجمهورية العربية السورية (٠٠٠ ١٢) ومن كوت ديفوار إلى ليبريا (٥٠٠ ٥).

١٤ - وتمشيا مع تعميم الأهداف الستة والغايات ذات الصلة من جدول الأعمال بشأن الحماية في صلب الأنشطة الرئيسية، ركزت أنشطة الحماية لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على تعزيز تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ المتعلقين بمركز اللاجئين، وعلى حماية اللاجئين في إطار حركات الهجرة الأوسع نطاقا، وعلى المشاركة في تحمل الأعباء والمسؤوليات على نحو أكثر إنصافا، وعلى بناء القدرات على استقبال اللاجئين وحمايتهم وعلى معالجة الشواغل الأمنية بفعالية أكبر، وعلى مضاعفة الجهود الرامية إلى العثور على حلول دائمة وتلبية الاحتياجات إلى الحماية لدى اللاجئين من النساء والأطفال.

١٥ - وفي عام ٢٠٠٤، استمرت التحديات المتمثلة في كفالة الحصول على الحماية، وفي جعل أهم حركات العودة الطوعية إلى الوطن مستدامة، وفي العمل على الوصول إلى حلول لحالات اللاجئين التي طال أمدها. ولم تلب دائما الاحتياجات الدنيا للاجئين لبقائهم أحياء، كما لم يكن اللاجئون بالضرورة آمنين في بلدان اللجوء، على نحو ما تجلى ذلك في الهجوم، الذي جرى في آب/أغسطس ٢٠٠٤ على مركز النقل في غانومبا في بوروندي، والذي قُتل فيه ١٥٢ من اللاجئين الكونغوليين وجرح فيه أكثر من ١٠٠ منهم وقد تم التصدي لهذه التحديات التي واجهتها حقوق الإنسان للأشخاص الذين تعنى بهم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حين نقلت المفوضية المخيمات بعيدا عن الأماكن الحدودية التي اتسم الوضع الأمني بالتقلب بين حين وآخر كما هي الحال لدى اللاجئين الكولومبيين في بنما. ولدى اللاجئين السودانيين في تشاد. وفي أحوال أخرى، كانت المفوضية في وضع تسنى لها التفاوض بشأن مجموعة تدابير أمنية مع السلطات المعنية لتحقيق الاستقرار في المنطقة، على نحو ما حدث في سيراليون.

١٦ - وتُعد الشراكات أمرا أساسيا لا غنى عنه للمفوضية كي تنهض بولايتها بفعالية. وفي هذا الصدد، ينبغي التنويه بأن التعاون مع إدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمانة العامة، قد تعزز، ولا سيما في المناطق التي كان لدى الإدارة ولاية واضحة لحماية اللاجئين، كما في سيراليون أو بوروندي. وعلاوة على ذلك، واصلت الاتفاقية ومبادرة تكملة الاتفاقية إشراك

الدول والشركاء الآخرين في المفوضية في بناء التزامات أقوى للوصول إلى تسوية لأحوال اللاجئين من خلال تعزيز الاضطلاع بالمسؤولية والمشاركة في الاضطلاع بالأعباء.

ثالثا – رصد حقوق الإنسان للأشخاص في غمرة الهجرات الجماعية

١٧ – أظهرت التقارير الأربعة السابقة المقدمة إلى الجمعية العامة عن حقوق الإنسان والهجرات الجماعية (A/52/494 و A/54/360 و A/56/334 و A/58/186) الصلة القوية بين حقوق الإنسان والهجرة الجماعية والتشريد القسري. وغالبا ما كانت انتهاكات حقوق الإنسان هي السبب الجذري والمباشر للهجرة الجماعية. كما أن المشردين هم أيضا فئة من أكثر الأشخاص ضعفا وغالبا ما يكونون في حاجة ماسة إلى الحماية والمساعدة. وغالبا ما تعد حماية من اقتلعوا من أرضهم أمرا محفوفا بالمشاكل، ذلك أن الهجرات الجماعية تحدث في أحوال الأزمات والصراعات، حين تكون السلطات المحلية إما غير قادرة على النهوض بمسؤولياتها عن حماية مواطنيها وإما غير راغبة القيام بذلك، حتى ولو على أدنى مستوى.

١٨ – وتكون حقوق الإنسان أيضا عنصرا مركزيا حين تتغير الأوضاع في المكان الأصلي وحين تصبح العودة الطوعية والاندماج خيارا عمليا للمشردين. وتعد تقييم حالة حقوق الإنسان في المكان الأصلي عنصرا حاسم الأهمية في مساعدة المشردين على أن يختاروا عن علم العودة إلى ديارهم طواعية. ويكون مما لا غنى عنه، ما إن يعد المشردون إلى ديارهم، أن يتم عن كثب رصد حالة حقوق الإنسان والحؤول دون تدهورها، إذ أن من شأن ذلك، لو حصل، أن يقوّض استدامة العودة. وتحتاج هذه المهمة إلى آليات وطنية فعالة وكفؤة لحماية حقوق الإنسان ذلك أن بعض الناس لن تكون العودة لديهم خيارا عمليا إذا كان من غير المحتمل حماية حقوقهم في أماكنهم الأصلية، وأنه يتعين أيضا إذن العثور على تسويات دائمة أخرى، من مثل إعادة التوطين في مناطق أخرى أو الإدماج المحلي في مناطق التشرد.

١٩ – وفي كل مرحلة من هذه المراحل، يكون للأشخاص في فترات الهجرات الجماعية استحقاقات معينة من استحقاقات حقوق الإنسان، بموجب القانون الدولي، تنشأ عن طائفة متنوعة من المصادر. ففي الدولة التي تقع فيها هجرة جماعية ويقع فيها تشرد، يكون لجميع الأشخاص الموجودين في نطاق ولاية هذه الدولة الحق في الحماية، بموجب الالتزامات الدولية بحقوق الإنسان التي تسري على هذه الدولة، سواء كانت التزامات جرى الإعراب عنها من خلال المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي انضمت إليها الدولة المذكورة أو من خلال قواعد ملزمة عموما يفرضها القانون الدولي العرفي. وليس من المهم كثيرا في غالب

الأحيان ما إذا كان الأشخاص المشاركون في هجرة جماعية أو المتضررون منها مواطنين في تلك الدولة لأن حقوق الإنسان، باستثناء بضعة منها، من مثل الحقوق السياسية في التصويت وفي المشاركة في الشؤون العامة، تشمل كل شخص من الأشخاص. وإذا قام أشخاص في إطار هجرة جماعية بعبور حدود دولية وأصبحوا خاضعين لولاية دولة أخرى فإن التزامات تلك الدولة بحقوق الإنسان تكون واجبة التطبيق. كما أن الصكوك الدولية الأخرى، من مثل الاتفاقية والبروتوكول المتعلقين بمركز اللاجئين، قد تصبح آنذاك واجبة التطبيق.

٢٠ - ويكتسب رصد التمتع الفعلي بحقوق الإنسان أهمية بالغة في سياق الهجرات الجماعية. إذ أنه غالبا ما تكون الآليات الوطنية للدولة المعنية غير قادرة على الاضطلاع بالمسؤولية الرئيسية عن الرصد. ونتيجة لذلك، تضطلع وكالات الأمم المتحدة، المكلفة ولاية الحماية، بهذا الدور. وفي الأعوام الأخيرة، وفي أحوال متنوعة، قامت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بنشر مراقبين وميسرين لتقييم تمتع الأشخاص بحقوق الإنسان، ولا سيما في حالات الهجرة الجماعية أو التشرد الجماعي؛ والأنشطة التي تضطلع بها العناصر المعنية بحقوق الإنسان في بعثات إدارة عمليات حفظ السلام، وكذا في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، هي الأخرى أهمية حاسمة.

٢١ - وعلى الصعيد الدولي، تضطلع الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة للجنة حقوق الإنسان بأدوار هامة أيضا في رصد وتقييم ما لحالات الهجرة الجماعية من أبعاد في حقوق الإنسان في الدول التي تقع فيها هذه الحركات أو التي تتضرر من تلك الحركات. وفي هذا الصدد، كانت للإحاطات المقدمة إلى الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومن منظمة الأمم المتحدة للطفولة على وجه الخصوص، اليد الطولى في إثارة قضايا حقوق الإنسان التي تمس الأشخاص في فترات الهجرات الجماعية، وفي استرعاء أنظار الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان إلى الاحتياجات الخاصة لهؤلاء الأشخاص وفي إرساء أساس وقائعي لحوار بنّاء مع الدول الأطراف في المعاهدات ذات الصلة بشأن هذه الأحوال. كما أن بعثات الإجراءات الخاصة والتقارير اللاحقة توفران تقييما مستقلا لهذه الحالة إلى مختلف المنتديات داخل الأمم المتحدة. وإلى جانب ممثل الأمين العام لحقوق الإنسان للمشردين داخليا، غالبا ما قام المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، والمقرر الخاص المعني بالسكن اللائق عنصرا من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، اللذان تضم ولايتاهما المواضيعيتان ضحايا الهجرات الجماعية، والإجراءات الخاصة الأخرى المواضيعية والقطرية التوجه على حد سواء بطرح قضايا ضحايا حقوق الإنسان في فترات الهجرات الجماعية في أعمالهم.

٢٢ - والتعاون الراسخ بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأقسام المعنية بالمعاهدات من أجهزة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان يتجسد بقوة في فهم الروابط المتعددة الجوانب بين قضايا اللاجئين وبين حقوق الإنسان، ويتأثر المفهوم الذي يكونه اللاجئون في كل مرحلة من المراحل بمدى احترام الدول لحقوق الإنسان والحريات الأساسية. هذا وقد دأبت الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان، مستعينة في ذلك بالإسهامات الهامة المقدمة من منظومة الأمم المتحدة، على أن تدرج، على نحو مطرد، تعليقاتها أو ملاحظاتها الختامية، قضايا ذات أهمية تتعلق بحقوق الإنسان للأشخاص في أحوال الهجرة الجماعية والتشرد، مقدمة توصيات إلى هذه الدول الأطراف صاحبة العلاقة لإعطاء انتهاكات حقوق الإنسان حلولا ناجعة، ومهيئة بيئة مؤسسية تمكينية تكفل عدم تكرار مثل هذه الانتهاكات.

٢٣ - وكذلك عززت الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان فهمها لحالة الأشخاص في الهجرات الجماعية والتشرد الجماعي على أنها حالة لأشخاص مستضعفين إلى حد بعيد، وذوي احتياجات وحساسيات خاصة قد تختلف غالبا عن احتياجات أصحاب الحقوق الأخرى. وفي ذات الوقت، عملت الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان على أن يدخل الأشخاص، الذين ينضوون تحت الهجرات الجماعية، في الإطار العام للحقوق المنشأة في المعاهدات. وعقب مناقشة مواضيعية، أجريت بشأن هذه المسألة، أسهمت فيها وكالات الأمم المتحدة، بما فيها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اعتمدت لجنة القضاء على التمييز العنصري تعليقها العام رقم ٣٠ (٢٠٠٤) بشأن حقوق غير المواطنين. وأشار التعليق العام إلى إعلان ديربان، الذي فيه اعتبر المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب أن كراهية الأجانب، ولا سيما ضد المهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء، يشكل أحد المصادر الرئيسية للعنصرية المعاصرة، وأن الانتهاكات، التي ترتكب ضد أفراد هذه الجماعات، تحدث على نطاق واسع في سياق الممارسات التمييزية والعنصرية وممارسات كراهية الأجانب.

٢٤ - ومن جانبها، اعتمدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تعليقها العام رقم ٣١ (٢٠٠٤) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف. وأكدت اللجنة أن التمتع بالحقوق الواردة في العهد ليست قصرا على مواطني الدول الأطراف ولكن يجب إتاحته أيضا لجميع الأفراد، بصرف النظر عن الجنسية أو ما إذا كانوا عديمي الجنسية، من مثل طالبي اللجوء أو اللاجئين أو العمال المهاجرين أو غير ذلك من الأشخاص، الذين قد يجدون أنفسهم في أراضي الدولة الطرف أو خاضعين لولايتها. ولاحظت اللجنة أن هذا المبدأ ينطبق على الأشخاص الذين يخضعون لسلطة قوات الدولة الطرف العاملة خارج أراضي الدولة

الطرف أو لسيطرتها الفعلية، بصرف النظر عن الظروف التي تم فيها الحصول على تلك السلطة أو على السيطرة الفعلية، من مثل القوات التي تشكل وحدة وطنية لدولة طرف خُصصت للعمل في إطار عملية دولية لحفظ السلام أو إحلال السلام. هذا وقد قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بمتابعة وثيقة لأعمال الهيئات المنشأة بمعاهدات بشأن التعليقات العامة والتوصيات، وهي تسلم بأهمية هذه التعليقات العامة، ولا سيما باعتبارها وسائل قانونية هامة تؤيد الجهود الدولية التي تبذلها المفوضية في سبيل الحماية.

٢٥ - وخلال الفترة المشمولة بالاستعراض، تبادلت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ملاحظاتهما بشأن إعداد تعليق عام على إقامة العدل التي هي قيد نظر لجنة حقوق الطفل، فطرحتا قضايا ذات أهمية بالغة للأطفال ضحايا الهجرات الجماعية. وتتعاون كلتا الوكالتين مع اللجنة ذاتها في إعداد تعليقها العام رقم ٦ (٢٠٠٥) بشأن معاملة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين خارج بلدهم الأصلي، الذي سيكون ذا قيمة في التصدي لمحنة هؤلاء الأطفال، بما في ذلك اللاجئون منهم، وبالأطر التحليلية والمساهمات المقدمة من كيانات أخرى في منظومة الأمم المتحدة، تكون الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان في وضع يمكنها من تعزيز قدرتها على رصد وكفالة حماية الأشخاص في فترات الهجرات الجماعية والتشرد.

٢٦ - ويضطلع ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، كجزء من الولاية المسندة إليه من لجنة حقوق الإنسان بالقيام بإجراء خاص، برصد حماية المشردين داخليا، ولا سيما حقوق الإنسان التي لهم. وينبغي له أن يتعاون وينسق على نحو وثيق مع سائر كيانات منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما عناصرها المعنية بحقوق الإنسان والمساعدة الإنسانية. هذا وقد قدمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، إسهامات ودعما لوجستيا له في بعثاته وبذا ساعدت في رصد تنفيذ توصياته.

٢٧ - وكذلك تضطلع بمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية بدور هام في تعزيز المسؤولية الوطنية وتوطيد حماية حقوق الأشخاص في فترات الهجرة الجماعية. وتضم أنشطة حماية حقوق الإنسان، التي يتسنى لهذه المؤسسات الاضطلاع بها، استرعاء الأنظار إلى بُعد حقوق الإنسان في كل أزمة من الأزمات، ورصد شؤون الحماية، والتحقيق في الشكاوى والنظر في القضايا المتعلقة بالعودة، وإعادة الممتلكات، وتسليط الضوء على ضرورة أن تكون الاستجابات وفقا للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان. ونظرا للانعكاسات الإقليمية للكثير من حالات الهجرة الجماعية والتشرد فإن للهيئات الإقليمية دورا هاما تقوم به في حماية

حقوق الإنسان للأشخاص الذين يجدون أنفسهم في هذه الحالات. ولا بد من الجمع بين قدرات واختصاصات جميع هذه الهيئات في استجابة شاملة لحالة الهجرة الجماعية حتى يتسنى توفير إغاثة فورية وكاملة.

رابعا – حقوق الإنسان والهجرات الجماعية: آليات الإنذار المبكر

٢٨ – كذلك تتصدر حقوق الإنسان الجهود الرامية إلى تجنب تدفقات جديدة من اللاجئين وغيرهم من المشردين. وإذا كان التاريخ قد أثبت مرة تلو الأخرى أن الهجرات الجماعية تنشأ عن انتهاكات حقوق الإنسان فإن من البديهي التصدي لتدهور حالة حقوق الإنسان في وقت مبكر منعا لتشرد الأشخاص. وقد علمتنا التجارب أن حالات التمييز العرقي أو العنصري المتأصل أو العام غالبا ما كانت هي السابقة للصراعات المسلحة، والتي تتخذ طابع عمل من أعمال الإبادة الجماعية، والتي تكون هي السبب في حدوث الهجرات الجماعية للاجئين والمشردين. لذا تعد آليات الإنذار المبكر، التي قد تبين في الوقوف على هذه الحالات في وقت مبكر، ذات أهمية ليتسنى اتخاذ التدابير المناسبة.

٢٩ – وفي تموز/يوليه ٢٠٠٤، عيّن الأمين العام خوان مينديز مستشارا خاصا له معنيا بمنع أعمال الإبادة الجماعية، كي يقدم من خلال الأمين العام تقارير إلى مجلس الأمن والجمعية العامة وكذا إلى لجنة حقوق الإنسان، بما يعزز قدرة الإنذار المبكر لدى الأمم المتحدة بالحالات التي تنطوي على خطر وقوع عمل من أعمال الإبادة الجماعية والتشرد الجماعي للأشخاص الذين يصاحبون هذه الحالات.

٣٠ – ومن بين هيئات الرصد المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان، كانت لجنة القضاء على التمييز العنصري في طليعة هذه الهيئات في وضع تدابير للإنذار المبكر تمكنها من لفت الأنظار إلى الحالات التي يكون فيها التمييز العرقي أو العنصري على قدر كبير من الخطورة، بما يثير القلق على نحو خطير، وبما يُبرز الحاجة إلى اتخاذ تدابير لمنع ذلك. هذا وقد قامت اللجنة، وهي تتصرف بموجب إجراءات للإنذار المبكر والتدابير العاجلة، بإطلاع مجلس الأمن، من خلال الأمين العام على عدد من الحالات القطرية التي من شأن وقوع انتهاكات منتظمة لحقوق الإنسان وأنماط مستدامة للتمييز العنصري فيها أن تصعد الأمر إلى صراع مسلح وعمل من أعمال الإبادة الجماعية.

خامسا – حقوق الإنسان للمشردين داخليا

٣١ – يشكل المشردون داخليا فئة من الناس متضررة من الهجرة الجماعية. فاليوم يقدر عدد المشردين داخليا بسبب الصراعات وحدها بنحو ٢٥ مليون شخص في ٥٢ بلدا. وفي

الفترة من ١٩٩٢ إلى ٢٠٠٤، وبناء على طلب من لجنة حقوق الإنسان في قرارها ١٩٩٢/٧٣، عُين فرانسيس دينغ ممثلا للأمين العام معنيا بالمشردين. وفي تقريره الختامي (A/CN.4/2004/77)، استند ممثل الأمين العام إلى ما يربو على عقد من الخبرات ليحدد ما يرى من تحديات مستقبلية لولايته. فقد بيّن بالتفصيل ستة أركان أو مجالات عمل حددها مستندا إلى ما يرد من توجيهات في قرارات اللجنة المذكورة والجمعية العامة.

٣٢ - وفي عام ٢٠٠٤، خلُص الممثل الخاص إلى أن المجتمع الدولي قد قطع شوطا طويلا في الاستجابة للأزمة العالمية للتشرد الداخلي، وفي إعداد استجابات تشريعية ومؤسسية، وفي المشاركة البناءة في المبادئ والاستراتيجيات الكفيلة بحماية ومساعدة المشردين داخليا، وفي التصدي، في الوقت الراهن، للتحدي المتمثل في جعل هذه الإنجازات أكثر فعالية وشمولا. فقد أظهر توافق في الآراء برز في المجتمع الدولي استعدادا لزيادة الجهود المبذولة للقيام بأي عمل يستند إلى نهج تعاوني، من شأنه أن يوفر حماية ومساعدة أفضل للمشردين في شتى أرجاء العالم. وقد أكد ممثل الأمين العام على أن هذا يتطلب التزاما قويا من كل الأطراف. وإن على الأمم المتحدة أن تُظهر قدرتها على الارتقاء باستجابتها العملية، الأمر الذي سيعتمد، بدوره، على تلقي الدعم المالي الكافي من البلدان المانحة وكذا على الدعم السياسي من جميع الدول. وأن من الأهمية، في الوقت ذاته، مواصلة إدراك مواطن الضعف المؤسسية ومواصلة أن يكون الاستعداد قائما لتدارك مواطن الضعف هذه، وأن يعاد تقييم النُهج الحالية إذا ثبت عدم فعاليتها.

٣٣ - وفي عام ٢٠٠٤، قامت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٢٠٠٤/٥٥، بإعادة التوجه في ولايتها، فأولت مسألة حقوق الإنسان تركيزا بيّنا ظاهرا. فقد طلبت اللجنة إلى الأمين العام أن يقوم، معتمدا بفعالية على الأعمال التي قام بها ممثله، بإنشاء آلية لمعالجة مشكلة التشرد الداخلي المعقدة، بطرق منها على الأخص، تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخليا في جميع الأقسام المختصة في منظومة الأمم المتحدة. وكذلك أوصت اللجنة بأن تعمل هذه الآلية على تعزيز الاستجابة الدولية للمشكلة المعقدة التي تثيرها حالات التشرد الداخلي والقيام بعمل دعوى منسق لتحسين حماية واحترام حقوق الإنسان للمشردين داخليا، مع مواصلة وتعزيز الحوارات مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية وسائر العناصر الفاعلة المعنية. ونتيجة لذلك، عُين وولتر كيلين ممثلا للأمين العام معنيا بحقوق الإنسان للمشردين داخليا.

٣٤ - واستنادا إلى الأساس الذي أرساه سلفه، واصل ممثل الأمين العام الخاص إجراء حوارات مع الدول، بعد ما فرغ من القيام ببعثات رسمية إلى نيبال، وكرواتيا، والبوسنة

والهرسك، وصربيا والجبل الأسود، وبعد ما فرغ من القيام بزيارات عمل إلى سري لانكا وتايلند وتركيا. وما زالت البعثات القطرية تمثل جانبا بالغ الأهمية من الولاية، إذ أن هذه البعثات توفر وسيلة لتقييم مدى الاستجابة لاحتياجات المشردين داخليا إلى الحماية والمساعدة والتنمية في أحوال معينة. وتتيح البعثات كذلك الفرصة للدخول في حوار مع الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية بهدف الوصول إلى حلول.

٣٥ - وكانت لممثل الأمين العام اليد الطولى في إحراز مزيد من التقدم في الدراسة التي يجري القيام بها لمشكلة التشرد الداخلي. ويتناول برنامج البحوث والأنشطة الأخرى الكثيرة، من مثل حلقات العمل الوطنية والإقليمية، ممثل الأمين العام، في المقام الأول، مستعينا بالدعم المقدم له من المشروع المشترك المعني بالتشرد الداخلي، الذي تقوم به مؤسسة بروكينغز وجامعة بيرن. وبإتمام دراسة الديناميات العامة والقضايا الهيكلية العامة للأزمة العالمية للتشرد الداخلي دراسة أوفى، ركز برنامج البحوث من ولاية الممثل الخاص على قضايا بعينها وتوصيات محددة في إطار السياسة العامة، بما في ذلك تعزيز قدرة الجهات الفاعلة الرئيسية على الاستجابة لقضايا التشرد الداخلي. ففي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، قام المشروع المعني بالتشرد الداخلي، جنبا إلى جنب مع المعهد الدولي للقانون الإنساني، برعاية دورة استهلالية عنوانها ''القانون المتعلق بالتشرد الداخلي'' في سان روميو، بإيطاليا، لمقرري السياسة العامة والممارسين في هذا المجال من شتى أرجاء العالم. كما بدأ المشروع عملية صياغة لدليل توجيهي للمشرعين بيّن كيف يمكن إنفاذ المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي.

٣٦ - وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، انهمك ممثل الأمين العام في عمل دعوي مطرد لإعمال جوانب معينة من حقوق الإنسان في أحوال محددة من التشرد، وكذا في تعزيز القدرة المؤسسية للاستجابة لقضايا حقوق الإنسان التي يثيرها التشرد. فعلى وجه الخصوص، شارك ممثل الأمين العام في اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وكذلك اجتمع بكبار المسؤولين في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام وغيرها، لتعريف الجهات النظيرة هذه بولاية ممثل الأمين العام ولاستطلاع مجالات التعاون المقلبة.

٣٧ - وفي مسعى لتيسير استجابة دولية أكثر فعالية لاحتياجات المشردين إلى الحماية والمساعدة، أنشأ منسق الإغاثة في حالات الطوارئ شعبة التشرد الداخلي المشتركة بين الوكالات في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. ويتمثل الغرض الرئيسي لهذه الشعبة، اعتمادا على أعمال سابقتها، ألا وهي وحدة التشرد الداخلي، في دعم الحكومات الوطنية ومنسق

الإغاثة في حالات الطوارئ ومنسقي الشؤون الإنسانية والمنسقين الدائمين ووكالات الأمم المتحدة وغيرهم من الجهات الإنسانية والإنمائية الفاعلة في كفالة توفير استجابة فعالة منسقة يمكن التنبؤ بها لأزمات التشرد الداخلي. وطلب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ إلى شعبة التشرد الداخلي توفير دعم موجه لأحوال قطرية معينة حيث يعتبر أن ''الاستجابة التعاونية'' لأزمات التشرد الداخلي لا تفي بالغرض المنشود، وحيث تعتري الاستجابة المطلوبة فجوات ينبغي سدها.

٣٨ - ويتمثل عنصر هام من عناصر عمل الشعبة في تعزيز تنفيذ مجموعة تدابير سياسة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن تنفيذ الاستجابة التعاونية لأحوال التشرد الداخلي، التي أُقرت في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. ويتجسد هدفها في إمداد منسقي الشؤون الإنسانية والأفرقة القطرية بالتوجيهات والأدوات اللازمة لتنفيذ الاستجابة التعاونية على نحو أكثر فاعلية وشفافية وشمولا. وتتألف المجموعة المذكورة من مذكرة توجيهية توجز أدوار ومسؤوليات مختلف الجهات الفاعلة في المقار أو في الميدان في الاستجابة للتشرد الداخلي، وتضم خريطة طريق إجرائية بشأن عملية تنفيذ الاستجابة. وكذلك تشمل المجموعة المذكورة عدة مرفقات، ولا سيما قائمة مرجعية للاستراتيجية، تقدم التوجيه بشأن كيف تصاغ خطة عمل خاصة بالتشرد الداخلي، وبشأن مختلف العناصر الواجب النظر فيها في إطار الخطة المذكورة؛ وقائمة بالأنشطة، توجز الأنشطة التي يتسنى لمختلف الجهات الفاعلة داخل الأمم المتحدة وخارجها اتخاذها خلال مرحلة معينة من مراحل أزمة التشرد؛ وتوجيهات إضافية بشأن طبيعة ومعنى الحماية المقدمة إلى المشردين داخليا؛ وتقدم، أخيرا، عرضا للدعم المتاح إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية من الشعبة المذكورة، ومن المجلس النرويجي للاجئين/المشروع العالمي للمشردين داخليا، ومن ممثل الأمين العام المعني بحقوق المشردين داخليا.

٣٩ - وما أن أُقرت مجموعة تدابير السياسة العامة حتى قام منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بإرسالها إلى جميع منسقي الشؤون الإنسانية طالبا منهم عقد اجتماع للفريق القطري المعني لمناقشة مجموعة تدابير السياسة العامة وتنفيذها في بلد كل منهم. وكذلك تبادل منسق الإغاثة في حالات الطوارئ الرأي في مجموعة التدابير المذكورة مع رؤساء الوكالات الأعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وطلب إلى كل منهم تعميم مجموعة التدابير هذه في منظمته، سواء على موظفي المقر أو على الموظفين الميدانيين. وشُجعت الوكالات أيضا على كفالة إدراج الجوانب الرئيسية لمجموعة تدابير السياسة العامة في كل ما يتصل بهذا الأمر من وثائق السياسة العامة والمواد التدريبية وأنشطة منظماتهم. وكذلك بدأت الشعبة عقد سلسلة حلقات عمل إقليمية لرؤساء المكاتب الميدانية التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشأن مجموعة تدابير السياسة العامة بهدف دعم منسقي

الشؤون الإنسانية بتنفيذها. وكذلك ستقوم الشعبة على نحو مباشر بتعزيز وتيسير تنفيذ مجموعة تدابير السياسة العامة على الصعيد الميداني، ولا سيما فيما يتعلق ببلدانها ذات الأولوية.

٤٠ - وقد قدمت شعبة التشرد الداخلي الدعم التقني إلى عدد من البلدان مع التأكيد بصفة خاصة على قضايا التنسيق والحماية والعودة. ودعمت الشعبة الجمع بين القضايا التي تمس المشردين داخليا في خطط عمل للاستجابة واستراتيجيات للحماية وأطر عمل للعودة في أوغندا وبوروندي والسودان وليبريا. وفي الصومال، عملت الشعبة على وضع خطة عمل لتقييم وتصنيف أعداد المشردين داخليا في ''سوماليلاند''. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، قُدم الدعم لإجراء تقييم لقضايا الحماية كما قدم الدعم في وضع استراتيجية للعودة وإعادة الإدماج. ونُشر استشاريون في شؤون المشردين داخليا في أوغندا، والسودان، وكوت ديفوار، وليبريا، لتقديم مشورة استراتيجيته إلى منسقي الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية وأفرقتها القطرية.

٤١ - على أن الأمر ما زال على حاله في أنه ما من منظمة بمفردها في الأمم المتحدة مسؤولة عن تقديم الحماية والمساعدة إلى المشردين داخليا. وما يدعى بالنهج التعاوني ما زال حتى يومنا هذا هو الخيار المفضل الوحيد لدى الأمم المتحدة. وعلى الرغم من ذلك، تم القيام بجهود لتعزيز المساءلة في المنظومة على الصعيد التنفيذي بتسمية وكالات رائدة، لدى منسق الشؤون الإنسانية، مسؤولة عن عدة قطاعات مختلفة على الصعيد القطري في أي حالة معينة من حالات التشرد. هذا وقد شارك ممثل الأمين العام بنشاط في المناقشات في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن تعيين وكالة تسند إليها مسؤولية قطاعية لحماية المشردين. وما انفكت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٥، تشارك في العملية التي تقوم بها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في سد الثغرات التي تعتري القدرة القطاعية في الاستجابة الإنسانية، مع التركيز بصفة خاصة على المشردين داخليا. وما انفكت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعاود النظر في إجراءاتها ومبادئها التوجيهية للمشاركة في الأعمال المتعلقة بحالات المشردين داخليا، بغية الاستجابة لاحتياجات المشردين داخليا بمزيد من الفعالية والقدرة على التنبؤ.

سادسا - الهجرات الجماعية الناجمة عن الكوارث الطبيعية

٤٢ - خلّفت كارثة تسونامي، التي وقعت في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ قتيل و ٥٠٠ ٠٠٠ جريح وأكثر من مليون مشرد داخليا في شتى أنحاء جنوب وجنوب شرق آسيا. وعانت بعض البلدان، التي ضربتها تسونامي، من مشكلة التشرد

الداخلي لأول مرة، فيما ضربت تسونامي في بلدان أخرى مناطق للصراع المسلح والتشرد الداخلي، مما فاقم من الأزمات الإنسانية التي كانت قائمة أصلا واضطرت العديد من الأشخاص الذين كانوا قد شُردوا من قبل جراء العنف إلى الفرار مرة أخرى، بما زاد من محنتهم بلاء. ووضعت تسونامي المجتمع الدولي، بما في ذلك الأمم المتحدة والمجتمع المدني الكامل في الميدان الإنساني، أمام كارثة ذات أبعاد منقطعة النظير في غضون فترة وجيزة من الزمن، تسببت في إزهاق أرواح كثيرة من الناس وفي تشريد أعداد كبيرة من الناس على نطاق هائل. وفي الأشهر التي أعقبت الكارثة، برزت الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان قضايا رئيسية، تتطلب تفكيرا ونظرا من حيث الاستجابة للكارثة، ومن حيث الخطوات الضرورية، اللازم اتخاذها تجنبا لتكرارها.

٤٣ - وبُعيد وقوع الكارثة، تركزت الجهود المبذولة على البحث والإنقاذ وعلى تقديم الألبسة والمياه النقية والأغذية والرعاية الطبية والمأوى للناجين منها، وعلى التعرف على العدد الكبير من القتلى وعلى دفنهم. وبرزت في الوقت ذاته أيضا قضايا هامة تتعلق بحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك الحصول على المساعدة، ومسألة التمييز في تقديم المعونة، والنقل القسري، والعنف الجنسي والجنساني، وتجنيد الأطفال في القوات المقاتلة، وفقدان الوثائق، والعودة أو التوطين الآمن أو الطوعي، ومسائل إعادة الممتلكات.

٤٤ - وأكدت شواغل حقوق الإنسان هذه على أن من الأهمية في سياق الكوارث الطبيعية، شأنها في ذلك شأن الحالات الناجمة عن التشرد الناجم عن الصراعات، درس ومعالجة التشرد بالاستعانة بنهج يقوم على أساس حقوق الإنسان، لأن الأشخاص، الذين اضطروا إلى مغادرة ديارهم، يتشاطرون ضروبا مشتركة عديدة من الضعف، بغض النظر عن الأسباب التي تقف وراء تشردهم. ويُعدُّ هذا النهج ضرورة لا غنى عنها لإعداد استجابة شاملة فعالة، تضم تطبيق القواعد والمعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في المشاركة، والحق في كسب الرزق (بما يشمل، في جملة أمور، الغذاء والصحة والإسكان) وعدم التمييز (ضد الأقليات والمهمشين والنساء والأطفال وغيرهم).

٤٥ - وتطرح الكوارث الطبيعية تحديات كبيرة أمام النهوض بالمسؤولية الوطنية عن الحماية في سياق التشرد. هذا وتفوق الزلازل والفيضانات والأعاصير والكوارث من قبيل التسونامي والكوارث الطبيعية الأخرى قدرة أي دولة على التصدي لها. على أنه ينبغي للدول، بل إن في وسعها، السعي إلى التخفيف من الأضرار التي تُحدثها هذه الظواهر الطبيعية، بما في ذلك نصْبُ نظم فعالة للإنذار المبكر. بل إنه، كما تم التأكيد عليه في إعلان هيوغو، الذي اعتمده المؤتمر العالمي للحد من الكوارث، الذي عُقد في كوبي باليابان، في كانون الثاني/يناير

٢٠٠٥، ”تقع على عاتق الدول المسؤولية الرئيسية عن أن تحمي الناس وممتلكاتهم على أرضها من الأخطار و... أن تولي أولوية عالية للحد من الكوارث في السياسة العامة الوطنية، بما ينسجم وقدراتها والموارد المتاحة لديها“. ذلك أن الحد من أخطار الكوارث ليس مسألة إدارة رشيدة للحكم فحسب، لكنه مسألة أن الحقوق الأساسية للسكان عرضة للأخطار. وكما بيَّن المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق عنصرا من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، فإن الحق في سكن ”صالح للعيش فيه“ يعني أنه ينبغي وضع أحكام مناسبة في القوانين الخاصة بالسكن وأنه ينبغي من ثم إعمالها على الوجه الواجب بما يكفل توفير أماكن للإقامة، قدر المستطاع، لمواجهة آثار الزلازل. وكذلك ينبغي للقوانين الوطنية أن تمكِّن الأفراد المتضررين من تأكيد حقوقهم بسبل، منها مثلا، الآليات الكفيلة بالمطالبة بتعويضات حيثما يخفق المسؤولون الحكوميون في اتخاذ التدابير المعقولة لحماية السكان ومنع التشرد بفعل الكوارث.

٤٦ - وحتى حين تكون كل الإجراءات الاحترازية المعقولة قد اتخذت فإنه ليس في الإمكان التصدي لجميع ضروب التشرد الناجم عن الكوارث. إذ أن للمشردين، حين تقع ضروب التشرد هذه، الحق في طلب وتلقي الحماية والمساعدة من السلطات الوطنية، التي يقع، من ثم، على كاهلها الواجب الأساسي والمسؤولية الرئيسية عن حماية ومساعدة السكان الذين يخضعون لولايتها، تمشيا مع المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي. وعقب وقوع أي كارثة طبيعية، قد ينشأ التمييز في توزيع المساعدة الإنسانية وفي إعادة الإدماج وكذا في الجوانب الأخرى للاستجابة، من مثل القرارات المتعلقة بالنقل والتوطين، ويكون الخطر هنا عاليا حين يكون في المناطق المتضررة أنماط تمييز أو صراع عرقي موجودة أصلا. ذلك أنه يجب تقديم المساعدة وغيرها من الأنشطة في إطار الاستجابة للكوارث الطبيعية، وفقا لمبادئ النزاهة والحيدة من دون تمييز على أساس العنصر، أو العرق، أو الدين، أو الوضع الطبقي. وتقوم الحاجة أيضا إلى وجود تدابير تكفل عدم التمييز بين مختلف فئات المشردين، حيثما يكون ذلك، على سبيل المثال، بتقديم المساعدة إلى الأشخاص الذين اقتُلعوا من ديارهم بفعل كارثة طبيعية، لا إلى الذين شردوا بفعل صراع من الصراعات، أو بتقديم المساعدة إلى المشردين في المخيمات أو مراكز الإقامة البديلة التي تُديرها الحكومة وبمنعها عن المحتاجين إليها من المشردين الذين يقيمون لدى عائلات مستضيفة، ذلك أن أوجه عدم الإنصاف في توزيع المعونة لا يعد انتهاكا لمبدأي النزاهة وعدم التمييز فحسب، ولكن قد يخلق الاستياء والتوتر بين فئات المجتمع المحلي الواحد، الأمر الذي قد يعقِّد عملية إعادة تأهيل المشردين وإعادة إدماجهم وقد يهدد أمنهم أيضا. بل إنه ينبغي، بدلا من ذلك، اغتنام الفرص لمكافحة

أنماط التمييز القائمة من قبل أصلا، بكفالة إعداد استجابة شاملة، ومن ثم بتعزيز المصالحة الوطنية.

٤٧ - هذا وقد يجد الأشخاص الذين شردوا من ديارهم جراء إحدى الظواهر الطبيعية أن تحركاتهم معرضة لقيود. وكثيرا ما توجِّه السلطات هؤلاء الأشخاص إلى مآو أو مخيمات مؤقتة تؤويهم، لتيسير توزيع المساعدة الإنسانية ولضمان أمنهم. غير أنه أحيانا ما يتم القيام بهذا ضد إرادة الأشخاص المتضررين، الذين قد يُؤثرون البقاء على مقربة من ديارهم، بما يعرقل أعمال السلب، ويصون مصادر عملهم، أو البحث عن ذويهم المفقودين، أو لمجرد العثور على مأوى أو ما يُمسك رمقهم في أماكن أخرى. وللدول مصلحة مشروعة في ابتكار وسائل عاجلة لمساعدة الضحايا وحمايتهم؛ على أنه يجب التوفيق بين هذه المصلحة وبين حقوق الأشخاص المتضررين في الحرية الشخصية وفي التنقل بحرية داخل بلدهم، بما في ذلك الحق في حرية الدخول إلى المخيمات أو أماكن التوطين أو الخروج منها.

٤٨ - ويواجه المعوقون نساء وأطفالا طائفة من الأخطار الخاصة بهم وتتطلب احتياجاتهم اهتماما خاصا. ذلك أنهم أكثر تعرضا للعنف الجنسي والجنساني، ولا سيما في المخيمات، حيث تضم الأخطار ازدياد مستويات العنف المنزلي وإيذاء الأطفال، وحين لا تقدم الأغذية مباشرة إلى النساء وحين تستثنى النساء من إدارة المخيمات ومن خطط الإغاثة وإعادة الإدماج عند وضعها، يزداد تعرضهن للاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي ازديادا هائلا. ويشكل الاتجار بالأشخاص خطرا جسيما آخر يزداد حدة حين يشرد الناس ويتبدد شمل الأسر ويُيتَّم الأطفال وتنعدم سبل الرزق.

٤٩ - وتعد الأسرة أهم وحدة للحماية والركن الأساسي للمؤازرة النفسية، ولا سيما للأطفال وكبار السن. إذن ينبغي لأفراد الأسرة الذين يتبدد شملهم بسبب التشرد، أن يُجمع شملهم بالسرعة الممكنة، وبتدابير عاجلة تتخذ حين تشمل الأسر أطفالا. ويتعين تسجيل الأطفال والمسنين الذين تنقطع الصلة بينهم وبين أفراد أسرهم بما يتسنى معه إنجاز عملية التعقب وجمع شمل الأسرة بالسرعة القصوى الممكنة. وفي غضون ذلك، ينبغي إيواؤهم وتقديم العناية لهم وحمايتهم أيضا من كل الأخطار، بما في ذلك الاتجار بالأشخاص والتجنيد العسكري ولا سيما الأطفال منهم. واستنادا إلى المبدأ القاضي بأن تكون جميع القرارات المتعلقة بالأطفال مبنية على تحقيق ما هو خير للأطفال، وحيث يتعذر جمع شمل الأسرة، حتى مع فرد من أفراد الأسرة الممتدة، فإنه يتعين كفالة الأطفال أو غير ذلك من الترتيبات التي تكفل سلامتهم على المدى الطويل. كما أنه، إذا ما تعين إيواء الأشخاص المعوقين، فإن للأسر الحق في أن تظل مجموعة الشمل.

سابعا – الاستنتاجات

٥٠ – سلطت مقترحات الأمين العام المطروحة من أجل الإصلاح الضوء على الترابط ما بين حقوق الإنسان والفقر والتنمية. وحتى يتحقق الفهم الكامل، يجب النظر في ظاهرتي الهجرة الجماعية والتشرد ضمن هذا الإطار. فقد سلطت الأمثلة الأخيرة المضروبة على الهجرة الجماعية، سواء بسبب الصراع المسلح أو نتيجة للكوارث الطبيعية الواسعة النطاق، الضوء على الحاجة إلى معالجة شاملة لحقوق الإنسان لضحايا الهجرة الجماعية. ذلك أن لهؤلاء الأشخاص الحق في الحماية من التشرد، وفي الحماية أثناء التشرد، وفي الحماية بعد التشرد. وعلاوة على ذلك، غالبا ما تكون قضايا حقوق الإنسان هي جوهر الصراعات أو الأعمال التي تؤدي إلى حدوث الهجرات الجماعية. وفي هذا الصدد، تنطوي أنماط التمييز والحرمان، إن لم يتم التصدي لها، على إمكانية أن تؤول إلى مستويات من العنف قد تتخذ أبعاد إبادة جماعية.

٥١ – وعلى مدى العامين الأخيرين، أُحرز تقدم كبير في معالجة هذه القضايا. فقد عملت الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة المنبثقة عن لجنة حقوق الإنسان، والتي هي على علاقة وطيدة بتلك الأقسام من الأمم المتحدة المكلفة بولايات إنسانية، على توسيع نطاق آليات الإنذار المبكر لتحديد أنماط الحرمان في مرحلة مبكرة حين ما يزال اتخاذ الإجراءات العلاجية الوقائية أمرا ممكنا. ذلك أن القيام، في ضمن منظومة الأمم المتحدة، بإنشاء شعبة للتشرد الداخلي في مكتب لتنسيق الشؤون الإنسانية، جنبا إلى جنب مع ولاية ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، قد عزز الاستجابة المؤسسية من جانب المنظمة للهجرات الجماعية والتشرد الداخلي. ومع موالاة الاهتمام بسد الثغرات في القدرات وباتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ مقترحات الأمين العام لإصلاح الأنشطة الإنسانية، تسعى الأمم المتحدة جاهدة إلى تجنب نشوء أحوال من الهجرة الجماعية، كما تسعى جاهدة، إن تعذر ذلك، إلى التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان لهؤلاء الأشخاص على جناح السرعة وعلى النحو الواجب.