الأمم المتحدة

A/60/338

الجمعية العامة

Distr.: General
7 September 2005
Arabic
Original: English

الدورة الستون

البند ٧٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

مسائل حقوق الإنسان: حالات حقوق الإنسان
وتقارير المقررين والممثلين الخاصين

حماية المشردين داخليا وتقديم المساعدة إليهم

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، وولتر كالين، المقدم عملا بقرار الجمعية العامة ١٧٧/٥٨ وقرار لجنة حقوق الإنسان ٤٦/٢٠٠٥.

تقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا

موجز

بعد وضع إطار تحليلي مراع للحقوق يتمثل في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، وعلى مدار ما يزيد على عقد من العمل على نطاق الأمم المتحدة، على المستوى المؤسسي ومع الدول، في مسائل التشرد الداخلي، اختارت لجنة حقوق الإنسان في آذار/مارس ٢٠٠٤ أن تعيد تركيز ولايتها على حماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخليا وتعزيزها. وقد عُيّن وولتر كالين في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ ممثلا للأمين العام معنيا بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخليا.

* A/60/150.

051005 051005 05-48277 (A)
0548277

ويقدم الممثل، في تقريره إلى الجمعية العامة، عرضا لأنشطته منذ توليه لولايته، كما يقدم توصيات عن الإجراءات المستقبلية. وقد شكلت كارثة أمواج تسونامي في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، التي تسببت في تشرد داخلي واسع على نطاق متعدد الأقاليم، تحديا رئيسيا لولاية الممثل. ومكّنت زيارات العمل التي قام بها الممثل إلى سري لانكا وتايلند من التشديد على ما يترتب على الكوارث الطبيعية من آثار على حقوق الإنسان. وقد قام الممثل، شأنه شأن سلفه فرانسيس دينغ، بزيارات عمل، إلى تركيا وبلدان أخرى، وبعثات رسمية إلى كل من نيبال وكرواتيا والبوسنة والهرسك وصربيا والجبل الأسود، شملت كوسوفو. وفي كل بلد، استطاع الممثل أن يُجري حوارا بناء مع السلطات الوطنية، وأفراد المجتمع المدني وممثلي الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، واستطاع أن يلتقي بالأشخاص المشردين داخليا للاستماع إلى شواغلهم. ولدى الممثل اقتناع راسخ بأن الحلول الدائمة لمسائل التشرد الداخلي، سواء منها ما كان طويل الأمد أو ما كان حديث العهد، لا يمكن أن توجد إلا عن طريق التعاون الفعال والإجراءات التي تحظى بدعم جميع الدول، والقائمة على أساس المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي ومعايير حقوق الإنسان الدولية التي تسندها.

وواصل الممثل أيضا إجراء الحوار على نطاق منظومة الأمم المتحدة. فقد استطلع، جنبا إلى جنب مع كبار مسؤولي العديد من إدارات الأمم المتحدة، سبل زيادة تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخليا في أعمال الأمم المتحدة. ونظرا لما لقيه من تشجيع من جراء إنشاء الشعبة المعنية بالتشرد الداخلي في إطار مكتب منسق الشؤون الإنسانية، أيد الممثل أيضا الدعوة من أجل تحديد أوضح للمسؤوليات وخطوط المساءلة لحماية الأشخاص المشردين داخليا ومساعدتهم. وختاما، واصل الممثل، شأنه شأن سلفه، بناء الصلات بالمجتمع المدني من أجل زيادة الوعي بمسائل التشرد الداخلي والقدرات على الاستجابة الفورية في حالات الأزمات.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا – مقدمة	١-٣	٤
ثانيا – التشرد الداخلي وإصلاح الأمم المتحدة	٤-٧	٤
ثالثا – التشرد الداخلي نتيجة الصراعات المسلحة وحالات العنف – المسائل الإقليمية والوطنية	٨-٣٧	٦
ألف – البعثة إلى نيبال	٩-١٨	٧
باء – البعثة الموفدة إلى البلقان: كرواتيا والبوسنة والهرسك وصربيا والجبل الأسود (بما في ذلك كوسوفو)	١٩-٣١	١٠
جيم – زيارة عمل إلى تركيا	٣٢-٣٧	١٥
رابعا – التشرد الداخلي نتيجة الكوارث الطبيعية	٣٨-٦٠	١٧
ألف – المشاكل التي يواجهها المشردون داخليا بفعل الكوارث الطبيعية في مجال حقوق الإنسان	٤٠-٤٣	١٨
باء – انطباق المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي على حالات الكوارث الطبيعية	٤٤-٥٦	١٩
جيم – الرصد	٥٧	٢٤
دال – تحسين تأهب المجتمع الدولي للتعامل مع البعد المتعلق بحقوق الإنسان في الكوارث الطبيعية	٥٨-٦٠	٢٤
خامسا – إدماج الممثل لمراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخليا في منظومة الأمم المتحدة	٦١-٦٣	٢٥
سادسا – النتائج والتوصيات	٦٤-٦٥	٢٧

أولا – مقدمة

١ – جذبت الأزمات الإنسانية، الناشئة عن التشرد الداخلي الواسع النطاق، انتباه المجتمع الدولي على مدار ما يزيد على عقد من الزمن. ودشن تعيين فرانسيس دينغ عام ١٩٩٢ ممثلا للأمين العام معنيا بالأشخاص المشردين داخليا، بداية عقد من الاهتمام المستدام بوضع حلول للتحديات التي يطرحها التشرد الداخلي. وقد برزت المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2) كإطار معياري أساسي لتطبيق أحكام حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني الدولي، فضلا عن قانون اللاجئين، بالمثل على ضحايا التشرد الداخلي. وفي الوقت ذاته، كان للممثل دور محوري في الدعوة لحقوق الأشخاص المشردين داخليا، ولا سيما عن طريق البعثات القطرية والزيارات الأخرى، وفي النهوض بـ ''الاستجابة التعاونية المؤسسية'' للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة باعتبار ذلك السبيل الوحيد الممكن للوفاء بطائفة الاحتياجات الواسعة للأشخاص المشردين داخليا.

٢ – ووضعت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ٢٠٠٤/٥٥ الإطار لولاية جديدة لممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخليا. وأعطت للولاية تركيزا محددا على حقوق الإنسان، داعية الممثل إلى بذل جهود دولية منسقة في مجال الدعوة واتخاذ إجراءات لتعزيز حماية واحترام حقوق الإنسان للأشخاص الذين أصبحوا مشردين داخليا. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ عُين وولتر كالين لتنفيذ تلك الولاية. ومتابعة لتقرير الممثل المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان سنة ٢٠٠٥ (E/CN.4/2005/84 و Add.1) يعرض هذا التقرير الأنشطة التي نفذها منذ تعيينه. واستنادا إلى تقرير الأمين العام عن إصلاح الأمم المتحدة، يُبيّن الممثل الاستنتاجات والنتائج الرئيسية التي تمخضت عن بعثاته القطرية وزيارات العمل التي قام بها إلى تركيا ونيبال وكرواتيا والبوسنة والهرسك وصربيا والجبل الأسود حتى آب/أغسطس ٢٠٠٥[(١)]. ويتناول بعد ذلك مسائل حقوق الإنسان التي أثارها التشرد الداخلي الناشئ عن كارثة أمواج تسونامي التي وقعت في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ بشكل لم يسبق له مثيل.

٣ – وهذا التقرير مقدم عملا بقرار اللجنة ٢٠٠٥/٤٦ وقرار الجمعية العامة ٥٨/١٧٧.

ثانيا – التشرد الداخلي وإصلاح الأمم المتحدة

٤ – عبر الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره لعام ٢٠٠٥ المعنون: ''في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع'' (A/59/2005 و Add.1-3) عن وجهة نظره بشأن الترابط الأساسي والعميق القائم بين التنمية

والأمن والتمتع الفعلي لجميع الأشخاص بحقوق الإنسان. ولاحظ الأمين العام في سياق التحديات التي تواجه عالما متغيرا أنه منذ اعتماد إعلان الألفية، أضحى هناك ما يزيد على ٤٠ بلدا متضررا من جراء الصراعات المسلحة. وأشار بالتحديد إلى أن عدد المشردين داخليا يبلغ زهاء ٢٥ مليون شخص، ثلثهم تقريبا خارج النطاق الذي يمكن أن تصل إليه مساعدات الأمم المتحدة. وقال إن أولئك الأشخاص ينضافون إلى عدد اللاجئين في العالم الذي يربو على ٩,٢ ملايين شخص.

٥ - وشدد الأمين العام على أن التصدي للتحدي المتمثل في الأشخاص المشردين داخليا، الذي يمثل أحد التحديات المتشابكة على نطاق العالم، يجعل من المصلحة الذاتية لكل بلد أن تتم معالجة جميع حالات التشرد بصورة فعالة. ويقتضي ذلك تعاونا واسعا وعميقا ومستداما بين الدول. وأكد الأمين العام، في معرض تقييمه لنظام الأمم المتحدة في مجال الاستجابة الإنسانية، أنه خلافا للاجئين الذين عبروا حدودا دولية، فإن المشردين داخل أوطانهم ليسوا محميين بصك محدد. وقال إن تلك الفئة المستضعفة بدرجة خطيرة، تضيع غالبا، هي واحتياجاتها، بين ولايات مختلف الهيئات الإنسانية، رغم أن حقوقها بحاجة ماسة إلى الحماية. وتصديا لهذه المشكلة، حث الأمين العام الدول الأعضاء على قبول المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي باعتبارها المعيار الدولي الأساسي لحماية هؤلاء الأشخاص، والالتزام بالدعوة إلى اعتماد هذه المبادئ من خلال التشريعات الوطنية. وفيما يختص بالاستجابة المؤسسية للمنظمة، أكد الأمين العام أنه رغم اتخاذ بعض الخطوات من أجل كفالة أن تقدم الوكالات المساعدة لهذه الفئات، ضمن مجال اختصاص كل منها، فإنه يلزم القيام بالمزيد من أجل تحقيق استجابة تعاونية فعالة. ولذلك فإنه يعتزم أن يقوم بدعم من الدول الأعضاء، بزيادة تعزيز الاستجابة المشتركة بين الوكالات لاحتياجات الأشخاص المشردين داخليا، تحت القيادة العامة لمنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ التابع له، وعلى الصعيد القطري من خلال نظام منسقي الشؤون الإنسانية.

٦ - ويشاطر كليا الممثل المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخليا تقييم الأمين العام فيما يخص طبيعة التحدي الذي يشكله التشرد الداخلي والحاجة العاجلة إلى حلول مبتكرة ودائمة من جانب الدول الأعضاء والأمم المتحدة للتصدي للمسائل الإنسانية ومسائل حقوق الإنسان الحيوية التي ينطوي عليها الموقف. وعلى وجه الخصوص، ينضم الممثل إلى الأمين العام في الإشادة بالمبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي باعتبارها المعيار الدولي الأساسي لمعالجة مسألة التشرد الداخلي، مشيرا إلى أنه تتجلى فيها حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني للاجئين والقوانين المماثلة وتتسق معها، وأنها قد وُضعت من أجل تلبية الاحتياجات المحددة للمشردين داخليا. وما زال الممثل يعتبر أن المبادئ التوجيهية

والصكوك الدولية التي تستند إليها تمثل محكا لجميع ما يقوم به من أنشطة تنفيذا لولايته. وعلى وجه الخصوص، شرع في الأعمال التي ستقود إلى وضع دليل للتشريعات وعملية رسم السياسات على الصعيد المحلي فيما يتعلق بالمشردين داخليا، من أجل مساعدة الحكومات على تنفيذ المبادئ التوجيهية على الصعيد المحلي.

٧ - وفيما يختص بالحاجة إلى تحسين التعاون على الاستجابة لحالات التشرد الداخلي، يرحب الممثل بالجهود الراهنة المبذولة من أجل تكليف وكالات محددة بالمسؤولية عن قطاعات محددة مثل إدارة المخيمات، والمياه والمرافق الصحية والصحة وغيرها سعيا لتعزيز المساءلة في إطار النهج التعاوني. ويرحب أيضا بالمبادرة إلى تعيين وكالة يُعهد إليها بالمسؤولية الأولى عن حماية حقوق المشردين داخليا على المستوى التنفيذي. بيد أنه يؤكد على أنه سيكون من المهم كفالة أن تكون فكرة الحماية شاملة، بحيث تغطي جميع ضمانات حقوق الإنسان والقانون الإنساني ذات الصلة والوفاء بالتالي بكامل طائفة احتياجات الأشخاص المشردين داخليا. ويشير الممثل في هذا السياق إلى مزيد من تفاصيل مناقشته للحماية الواردة في تقريره لعام ٢٠٠٥ المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان[٢]. وينبغي ألا يُفهم تكليف وكالة واحدة بالمسؤولية القطاعية الأولى عن الحماية على أنه إعاقة لأنشطة الحماية التي تقوم بها الأطراف الفاعلة الأخرى، بل إنه يرمي إلى ضمان حماية كاملة للمشردين داخليا، حيث سيكون التعاون الوثيق بين مختلف الوكالات والأطراف الفاعلة أمرا ضروريا. وأخيرا، فإن الممثل يشعر بأن ولايته المتمثلة في التركيز على جهود الدعوة لصالح حقوق الإنسان للمشردين داخليا، ولا سيما عن طريق الحوار مع الحكومات والأطراف الفاعلة الأخرى ذات الصلة، وفي تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين في جميع أجزاء منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة، لن تكون تكرارا لأنشطة الوكالة التي تضطلع بالمسؤولية الأولى عن أنشطة الحماية على المستوى التنفيذي، بل إنها مكملة لها على نحو مفيد، مما يجعله يُخطط للتعاون والتنسيق بشكل وثيق معها.

ثالثا - التشرد الداخلي نتيجة الصراعات المسلحة وحالات العنف - المسائل الإقليمية والوطنية

٨ - ستُرفق فرادى تقارير بعثات الممثل عن كل بلد على حدة، اتساقا مع الممارسة المتبعة فيما مضى، بتقريره المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية والستين. ويسعى الممثل في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة إلى عرض استنتاجاته العامة وتوصياته الرئيسية. والتقى الممثل، خلال كل بعثة بكبار المسؤولين الحكوميين، وبطائفة واسعة من الأطراف الفاعلة الدولية والوطنية ذات الصلة وبالأشخاص المشردين داخليا أنفسهم. وفي بعض الحالات، قام

بالكثير من الرحلات داخل البلدان ذاتها من أجل تكوين انطباع أصلي عن حالة المشردين داخليا. وأثبتت جميع البعثات وزيارات العمل أنها مثمرة للغاية ومُبشرة بالخير فيما يتعلق بمواصلة التعاون مع الحكومات المعنية، الذي ما فتئ الممثل يؤكد التزامه به.

ألف – البعثة إلى نيبال

٩ – وقام الممثل، بالتعاون مع الشعبة المعنية بالتشرد الداخلي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ببعثة إلى نيبال خلال الفترة من ١٣ إلى ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، بناء على دعوة وجهت إليه من الحكومة. وتتمثل الأهداف الرئيسية من هذه البعثة في حالة التشرد في نيبال، ورفع توصيات إلى السلطات الوطنية، وغيرها من الأطراف الفاعلة ذات الصلة، بشأن أفضل السُبل لمعالجة احتياجات الحماية للمشردين داخليا.

١٠ – وخلص الممثل من المعلومات المتاحة له أنه بالإضافة إلى حالات التشرد صغيرة النطاق بسبب الكوارث الطبيعية، يوجد نمط واسع النطاق للتشرد بسبب الصراعات، جنبا إلى جنب مع الهجرة الاقتصادية التقليدية التي عرفتها نيبال تاريخيا، والتي تخفي معالم التشرد الناجم عن الصراعات. والأسباب التي تفضي إلى التشرد ذات طبيعة معقدة، ومن بينها أعمال العُنف المباشرة التي يتعرض لها المشردون داخليا، أو التهديدات الشخصية التي توجه إليهم؛ ومصادرة الممتلكات؛ والخوف من الأعمال الانتقامية بسبب رفضهم السماح بالتجنيد القسري لأطفالهم، أو رفضهم التبرع بالطعام والنقود؛ وخوف التورط في الوقوع تحت رحمة النيران المتبادلة، أو تعرضهم لأعمال انتقامية من طرف الجيش الملكي النيبالي، لا سيما في ضوء ظهور مجموعات الحرس الأهلي أو الدفاع الذاتي؛ ووجود شعور عام بانعدام الأمن واضطراب الرؤية؛ وانهيار الهياكل المحلية وآليات التكيف بسبب الصراعات داخل القرى؛ والأسباب الاقتصادية، ولو أنه يمكن القول بأن التدني الاقتصادي في المناطق الأكثر فقرا تقليديا في نيبال قد زاد من حدة الصراع. وفي حين تبدو أعمال العنف التي يرتكبها الماويون السبب الرئيسي للتشرد في نيبال اليوم، فإنها ليست السبب الوحيد.

١١ – وأعرب الممثل عن قلقه إزاء ظهور مجموعات الحرس الأهلي والدفاع الذاتي، وما تقوم به هذه المجموعات من أنشطة، وما ينجر عن ذلك من أعمال انتقامية يقوم بها الماويون، تسببت بدورها في التشرد الجماعي. وأعرب الممثل عن انزعاجه الناجم عن أن بعض هذه المجموعات تلقت في السابق دعما ضمنيا أو صريحا من السياسيين والوزراء وغيرهم من الأطراف الحكومية، أو حظيت بتغاضيهم عن تصرفاتها، وتم ذلك دون أخذ المخاطر التي يتعرض لها أفراد الشعب في الاعتبار. ومن دواعي قلق المبعوث بوجه خاص

ما يمكن أن يترتب على هذا السلوك من آثار تصاعدية، وتحول الصراع إلى حرب أهلية كاملة، كما حدث في سياقات أخرى.

١٢ - واتفق معظم الأشخاص الذين قابلهم الممثل على أن عددا كبيرا، وإن لم يكن معروفاً، من الأشخاص قد غادروا ديارهم مكرهين، و لم يتمكنوا من العودة إليها للأسباب المذكورة. وثمة اتفاق عام بأن الرقم الفعلي هو أعلى بكثير من الأرقام الرسمية. ومن بين المؤشرات على ذلك، ضمن مؤشرات أخرى: وجود قرى بأكملها دون أجيال شابة؛ وتدفق أسر بكاملها، بأعداد كبيرة، إلى الهند؛ وتزايد أعداد البيوت الشاغرة في مناطق كثيرة من الريف؛ الأمر الذي يدل على أنه، خلافا لما يحدث في حالات الهجرات الاقتصادية، لم تترك هذه الأسر أحدا من أفرادها وراءها.

١٣ - وأعرب معظم الأشخاص الذين حاورهم الممثل أن عددا أقل من المشردين وجدوا ملجأ داخل نيبال من أولئك الذين غادروها إلى الخارج. وذكّر الممثل السلطات أنه، كما هو عليه الحال دوما في أوضاع التشرد الداخلي، فإن التحديد الفعلي لأعداد المشردين صعب بطبيعته؛ بسبب حقيقة تشردهم نفسها. وأشار في حالة نيبال إلى العقبات التالية المحتملة التي تعترض تسجيل المشردين داخليا: خوف التعرف عليهم أو تحديد هويتهم؛ وعدم وجود أية منافع يجنونها من قيام الحكومة بتسجيلهم باعتبارهم مشردين داخليا؛ وبطء إجراءات التحقق التي تقوم بها الحكومات المحلية في مواطنهم الأصلية؛ ومحدودية تعريف المشردين داخليا، الذي يجعل من الصعب على موظفي الخدمة المدنيين الحكوميين تسجيل المشردين داخليا الذين لم يقعوا ضحايا لعنف الجماعات الماوية.

١٤ - ومن خلال مناقشاته مع المشردين داخليا، ومناقشاته أيضا مع منظمات المساعدة وسلطات محلية معينة، خلص الممثل إلى الاستنتاج بأن المشاكل والاحتياجات الرئيسية التي يواجهها المشردون داخليا تتمثل في الأمن والحماية، وخطر التمييز، والغذاء والمأوى والصحة؛ وحصول أطفالهم على الخدمات التعليمية؛ والتوثيق؛ والإيذاء الجنسي، وتزايد العنف المترلي؛ وخطر تزايد ممارسة المرأة للبغاء؛ وخطر تزايد عمل الأطفال؛ وحجب حقوق التصويت والحقوق الانتخابية في الانتخابات المقبلة.

١٥ - وشدد الممثل على أن تصنيف الشخص باعتباره مشردا داخليا لا يعني بالضرورة أنه بحاجة إلى المساعدة الإنسانية مثل الحصول على الغذاء أو المأوى في المخيمات. وفي ضوء عوامل تعتمد على الأماكن التي نزح منها المشردون داخليا، وما يتوفر لديهم من إمكانيات لإعادة الاندماج في المجتمعات المضيفة، والحفاظ على آليات التكيف الخاصة بهم، فإن هؤلاء الأشخاص ليسوا بحاجة دائما إلى الإغاثة أو العون. بيد أن بعض الحالات التي قُدمت فيها

مساعدات الطوارئ اتسمت هذه المساعدة بعدم كفايتها وعشوائيتها. وليس ثمة استجابة للمساعدة والحماية ذات طبيعة متساوقة، سواء من جانب الحكومة أو من جانب المنظمات الوطنية أو الدولية. وأشار الممثل إلى أن إقامة المخيمات أو المستوطنات التي سرعان ما تتحول إلى أحياء فقيرة أمر يجب تحاشيه قدر الإمكان، إذ أن هذه التجمعات يمكن أن تعرض المشردين داخليا، ضمن عوامل أخرى، لمخاطر صحية ولتزايد المخاطر الأمنية. وفي بعض الحالات، لم يكن في الإمكان تحاشي إقامة مثل هذه المرافق، بيد أن الدمج مع المجتمعات المضيفة المحلية، في حالات أخرى، ينبغي تشجيعه بتوفير الحوافز.

١٦ - وفضلا عن ذلك، يمكن في حالات نادرة معينة تصور إمكانية عودة المشردين داخليا إلى مواطنهم الأصلية، شريطة اتفاق طرفي الصراع كليهما على توفير الأمن والعودة المأمونة لهم، وضمان ذلك، مع توفير آليات الرصد، عند الاقتضاء، وذلك، مثلا، عن طريق مراقبي حقوق الإنسان التابعين للأمم المتحدة، أو المنظمات غير الحكومية المحلية. وفي هذه الحالات قد يحتاج المشردون داخليا أيضا إلى المساعدة من أجل إعادة الإدماج. وفي الحالات التي يطول فيها أمد التشرد، لا بد من إيجاد فرص عمالة جديدة وحقوق تملك للأراضي، تمكينا للمشردين داخليا من الاستقلالية في إعالة أنفسهم، في أسرع وقت ممكن. وخلص الممثل إلى أنه على الرغم من أن نيبال لا تواجه أزمة إنسانية بالمعنى التقليدي، ثمة أسباب تدعو إلى الانشغال بشكل جدي فيما يخص المساعدة الإنسانية وحقوق الإنسان.

١٧ - وفي ضوء هذا التحليل، قدم الممثل مجموعة من التوصيات. ورحب بأن حكومة نيبال هي بصدد وضع سياسة للمشردين داخليا، مع إدراكه لمحدودية ما يتوفر لديها من سبل، وأن معالجة مسألة حماية ومساعدة المشردين داخليا، بالشكل الملائم، يتطلب قدرا أكبر بكثير من الموارد. وأوصى بأن تواصل الحكومة وضع سياسة وطنية وشاملة للمشردين داخليا، وأن تنتهي من ذلك في أسرع وقت ممكن، مع التوسع في تعريف المشردين داخليا، بحيث لا يقتصر تركيز هذا التعريف على ضحايا معينين للعنف، وذلك بما يتفق مع المبادئ التوجيهية؛ وأن تدين ظهور مجموعات الدفاع الذاتي أو الحرس الأهلي، وتثنيهم عن تنصيب أنفسهم منفذين للقانون؛ واحترام التمييز بين المقاتلين وغير المقاتلين، وتخطيط العمليات العسكرية، بحيث يتسنى تحاشي تعريض المدنيين للأضرار العرضية، قدر الإمكان؛ وإصلاح القوانين تسهيلا لعملية التسجيل، بما في ذلك لأجل الأغراض الانتخابية؛ وتدريب السلطات الوطنية والمحلية والمسؤولين، المدنيين والعسكريين على حد سواء، في مجال حقوق المشردين داخليا وحماية السكان المدنيين؛ وتسهيل إمكانيات الوصول أمام منظمات المساعدة الوطنية والدولية إلى المناطق التي يتجمع فيها المشردون داخليا.

١٨ - وأوصى ممثل الأمم المتحدة وأوساط المانحين بالقيام، بالتعاون مع الحكومة، بوضع استراتيجية استجابة شاملة لتلبية احتياجات المشردين داخليا في مجال حقوق الإنسان واحتياجاتهم الإنسانية، تشمل منع التشرد والحماية أثناء التشرد وإيجاد حلول طويلة الأمد بالتشاور مع المشردين داخليا. وينبغي للأمم المتحدة وأوساط المانحين أن تضمن كذلك أن العملية الميدانية بشأن حقوق الإنسان المنشأة حديثا في البلاد تقوم برصد ومعالجة أوضاع حقوق الإنسان التي يمكن أن تفضي إلى التشرد الناجم عن الصراعات، وأن ترصد أيضا عودة المشردين داخليا إلى مواطنهم الأصلية. وأخيرا، ناشد الممثل الحزب الشيوعي لنيبال (الجناح الماوي) احترام المبادئ الأساسية للقانون الإنساني الدولي، لا سيما التمييز الأساسي بين المقاتلين وغير المقاتلين، والمادة المشتركة ٣ لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، وتقديم التزام معلن بالتقيد بالمبادئ التوجيهية بشأن المشردين داخليا التي تعالج أيضا المسائل المتعلقة بالجهات من غير الدول.

باء - البعثة الموفدة إلى البلقان: كرواتيا والبوسنة والهرسك وصربيا والجبل الأسود (بما في ذلك كوسوفو)

١٩ - قام الممثل، بناء على دعوة من الحكومات المعنية، خلال الفترة من ٨ إلى ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٥، ببعثات قطرية إلى كرواتيا، والبوسنة والهرسك، وصربيا والجبل الأسود، بما في ذلك كوسوفو. وفي رأي الممثل أن تلاقي مجموعة من الأحداث التاريخية والمعاصرة تجعل من الوقت الحالي وقتا غير مناسب لتقييم التقدم المحرز في المنطقة تجاه معالجة مشكلة وجود أعداد كبيرة من المشردين داخليا، نجمت عن الصراعات المسلحة التي شهدتها التسعينيات، وضمان حلول دائمة للمستقبل. وعلى الرغم من أنه قد تحقق الكثير في مجال التشرد الداخلي، فلا تزال هناك مسائل قائمة يتعين معالجتها.

٢٠ - ويشدد الممثل على أن قدرا كبيرا من التقدم قد أمكن تحقيقه في الحد من أعداد المشردين داخليا في المنطقة، والتحرك تجاه إيجاد حلول دائمة طويلة الأمد. ولا يمكن الاختلاف على أن الجهود التي بذلتها الدول المعنية، والمجتمع الدولي الأوسع نطاقا، ووكالات الأمم المتحدة، والأجهزة الحكومية الدولية الأخرى، بالإضافة إلى أوساط المجتمع المدني، على المستويين الوطني والدولي كليهما، قد قطعت شوطا كبيرا تجاه التصدي للتحدي الذي تمثله أوضاع المشردين داخليا، والذي كانت له أبعاده الهائلة منذ عقد مضى. وعلى الرغم من أن معدل التقدم المحرز اتسم أحيانا بالتفاوت والتباين بين دولة وأخرى، حيث سجلت كوسوفو على وجه الخصوص أرقاما منخفضة من العائدين، فإن التوجه العام إيجابي بالتأكيد. وغالبا

ما كانت الجهود الأكثر وضوحا لحل مسائل اللاجئين هي أيضا ذات أثر إيجابي على مجموعات المشردين داخليا في ظروف معينة.

٢١ - التقدم المحرز في مجال العودة. شدد المجتمع الدولي، في المنطقة بأسرها، على إيجاد الظروف المواتية لعودة المشردين في الفترة التي تلت مباشرة الصراعات التي شهدتها كرواتيا والبوسنة والهرسك وكوسوفو. وتستند العودة الناجحة للمشردين داخليا إلى عناصر ثلاثة، هي: ضمان سلامة وأمن العائدين، وإعادة ممتلكات المشردين إليهم، وإعادة تشييد منازلهم، وإيجاد بيئة يمكن أن توفر لهم سُبل الحياة، أي تسمح لهم بالعيش في ظل ظروف عادية في منطقة العودة. وقد حققت السلطات الوطنية على جميع المستويات، والمجتمع الدولي، نتائج تبعث على الإعجاب.

٢٢ - وعلى الرغم من وجود بعض الشواغل الأمنية، فإن العنصر الأول متوفر بشكل أساسي في كامل المنطقة، باستثناء كوسوفو، حيث لا يزال الوضع يشوبه الاضطراب، على الرغم من التقدم المحرز في الشهور الأخيرة، ومن ثم يتردد العديد من المشردين داخليا في العودة.

٢٣ - والعنصر الثاني هو في طريقه إلى التحقيق الكامل في البوسنة والهرسك، حيث أمكن إعادة الممتلكات في جميع الحالات تقريبا، ولم يبق سوى عدد ضئيل من المنازعات في انتظار الحل؛ بيد أن عددا كبيرا من المنازل والشقق في حاجة إلى الإصلاح أو إعادة التشييد. وانتهت كرواتيا تقريبا من إعادة المنازل والشقق إلى من تبقى من الأشخاص المشردين داخل البلاد، أو إتاحة سكن بديل لهم؛ بيد أنه لا تزال هناك حالات يحال فيها بين المالكين وبين استعادة ملكية عقاراتهم. وفي كوسوفو تم توضيح أوضاع الملكية في معظم الحالات، بيد أن معظم الممتلكات لم تتم إعادة تمليكها لأصحابها بعد، ولا تتوفر غالبا الموارد الضرورية لإصلاح وإعادة بناء المساكن.

٢٤ - ويشكل العنصر الثالث، المتمثل في إيجاد الظروف اللازمة للعودة المستدامة، أكبر التحديات التي تجابه المشردين داخليا. ويمثل عدم وجود هذه الظروف أحد العقبات الرئيسية أمام العودة، وقد تسبب في إبطاء وتيرة المعدل العام للعودة في أجزاء عديدة من المنطقة. وحتى في المناطق التي استُثمرت فيها موارد كبيرة لتمكين المشردين داخليا من العودة، لا تزال هناك مسائل مهمة تتعلق بالاستمرارية على الأمد الطويل. وثمة حالات عديدة غادر فيها العائدون ثانية أماكنهم، بعد إقامة قصيرة، أو اقتصر هؤلاء العائدون على كبار السن، ولم يكن من بينهم أسر مصحوبون بأطفالهم. ومن بين العقبات التي تعترض العودة المستدامة فترات التأخير المطولة وغير المبررة في إيصال المياه والكهرباء، إلى منازل العائدين من

الأقليات، المعاد تشييدها، والممارسات التمييزية المتمثلة في حرمان العائدين من الأقليات من الحصول على أعمال في مجال الخدمة العامة والعمل مع القطاع الخاص، وعدم توفر المدارس التي تفي بالاحتياجات اللغوية وغيرها من الاحتياجات التعليمية للعائدين؛ والمشاكل المتعلقة بالحصول على الرواتب التقاعدية والتأمين الصحي في حالة العودة؛ والاستخدام المستفز للرموز الوطنية والدينية من طرف بعض السلطات المحلية، التي تجعل العائدين من الأقليات يشعرون بأنهم ليسوا موضع ترحيب وأنه يتم التمييز ضدهم، وضعف سيادة القانون، لا سيما على مستوى بلديات معينة؛ وعدم توفر الرغبة لدى سلطات الشرطة في بعض الأماكن في التحقيق في حوادث التحرش؛ وضعف الجهاز القضائي وفرط العبء الملقى عليه، واستمرار ظاهرة الإفلات من العقاب على جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد البشرية. وهكذا، يواجه عائدون عديدون مشاكل معينة تتعلق بعدم الاحترام الكافي لحقوقهم الإنسانية. ويناشد الممثل سلطات البلدان المعنية، بالإضافة إلى المجتمع الدولي، أن تنبري لمعالجة هذه المشاكل بحماس.

٢٥ - التركيز على العودة باعتبارها عقبة أمام الإدماج المحلي. تركزت جهود المجتمع الدولي والسلطات الوطنية بشكل يكاد يكون حصريا على مسألة العودة. وأدى ذلك إلى إهمال، بل وحتى تثبيط عملية الدمج المحلي، التي تتيح للمشردين داخليا الاندماج في الاقتصاد المحلي وإمكانيات الوصول إلى السكن، خارج نطاق المآوي الجماعية، رغم أن ذلك قد وقع في حالات عديدة. وفي الوقت الذي يسلم فيه الممثل بأهمية إبراز مسألة العودة في المنطقة، فإنه يود التشديد على أن السماح للمشردين داخليا بالاندماج محليا وعيش حياة عادية، والعودة إلى مواطنهم الأصلية، ليست عناصر يستبعد بعضها بعضا، بل إنها تدعم بعضها البعض في واقع الأمر. والأشخاص الذين تم دمجهم بشكل جيد هم أقدر على أن يعيشوا حيوات منتجة. ويرجح أن يمنحهم ذلك القوة والحوافز الضرورية التي تدفعهم للعودة إلى مواطنهم الأصلية، متى حان الوقت المناسب لذلك. وبينت التجربة المستمدة من سياقات أخرى أنه كلما عاد المشردون بشكل أسرع إلى استئناف حيواتهم المنتجة، كلما كان من الأرجح أن يتمكنوا من ممارسة الاختيار الحر الذي يمكن أن يعني العودة، حتى لو ترتب على ذلك مواجهة تحديات جديدة.

٢٦ - الاحتياجات الملحة لأشد المجموعات ضعفا. كانت النسبة المئوية العالية غير المتناسبة للمجموعات الضعيفة بوجه خاص بين صفوف المشردين داخليا مبعثا لدهشة الممثل، ولا يزال وضع هؤلاء الأشخاص يفتقر إلى حل مرض. وتشمل هذه الفئات المسنين والمرضى والمعوقين، والأشخاص الذين تعرضوا لصدمات حادة، والشهود في تحقيقات ومحاكمات جرائم الحرب، والأسر المعيشية التي ترأسها نساء، وأسر المفقودين، وأفراد الأقليات، بما في

ذلك جماعة الروما. وينتمي العديد من المشردين داخليا إلى فئات عدة، في الوقت نفسه. وفي هذه الحالة، فإن حرمانهم يزداد تفاقما وتشدّد حدته بوجه خاص. وبصفة نمطية، يبقى هؤلاء الأشخاص شديدو الضعف في المراكز الجماعية، والمستوطنات غير الرسمية، أو يقيمون في ظل ترتيبات أخرى لم يتصور قط أنها ستقدم حلولا طويلة الأمد. وغالبا ما لا يتمكن هؤلاء الأشخاص من العيش بمفردهم. وحتى في حالة طروء تغييرات درامية، لا يرجح عودتهم إلى مواطنهم الأصلية بمفردهم. ولذلك يوصي الممثل بأن تسعى السلطات الوطنية والمحلية، بالتنسيق مع الوكالات والمانحين الدوليين، بشكل عاجل إلى إيجاد حلول دائمة لهؤلاء الأشخاص، بما في ذلك الترتيبات المؤسسية المناسبة مثل السكن الاجتماعي، أو العائلات أو البيوت الكافلة. واسترعى الممثل بعد عودته انتباه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، واليونيسيف، والبنك الدولي والمانحين الثنائيين، إلى هذه المسألة.

٢٧ - تدهور حالة المساكن. لا يزال الآلاف من المشردين داخليا يعيشون في مراكز جماعية في ظل ظروف بالغة السوء. وسحب المجتمع الدولي دعمه للعديد من هذه المراكز، ولم تستثمر أية أموال في صيانتها. ومعظم هذه المباني متداعية، ولم يعد في وسعها إتاحة ظروف عيش مقبولة. وقد ظهرت مستوطنات عشوائية يعيش فيها المشردون من أفراد طائفة الروما والأشكالي، والمصريين، في أوضاع بائسة. ولذا يوصي الممثل بضرورة مواصلة إغلاق المراكز الجماعية، شريطة توفير حلول سكن مناسبة لسكانها، والقيام بالإصلاحات الملحة في تلك المراكز التي لا يمكن إغلاقها في الوقت الحالي. وفي كوسوفو، حث الممثل على ضرورة الترحيل الفوري للعائلات التي تضررت جراء التسمم بالرصاص، ومعظمها من طائفة الروما، في المخيمات في شمال متروفيتشا، بطريقة تمس بحقهم في الصحة والسلامة الجسدية، وأعرب عن ترحيبه بالخطوات التي اتخذتها في هذا الصدد بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو.

٢٨ - عدم توفر الوعي بالحقوق، مقترنا بالعقبات الإدارية. لا يوجد إدراك كبير لدى العديد من المشردين داخليا بما لهم من حقوق، بموجب القوانين المحلية والقانون الدولي. ولا يتمكن آخرون، لأسباب عملية، من الحصول على الاستحقاقات وسُبُل الانتصاف التي تتيحها المكاتب الحكومية. وتقترن أوجه الحرمان المذكورة بالنظم الإدارية المحلية التي تتسم غالبا بشروطها الصعبة والمعقدة، لا سيما في مجال الوثائق والتسجيل. وغالبا ما يفضي ذلك إلى تفاقم الشعور بالعجز والتشتت وضعف الحيلة الذي يعاني منه المشردون داخليا، الذين يصبحون أسرى لأوضاعهم الحالية بشكل أشد. ويمكن بسهولة للعقبات التي تقف في وجه الوصول إلى الرعاية الصحية والتعليم ومنافع الضمان الاجتماعي، وغير ذلك من الخدمات الحكومية، أو إلى سوق العمل، أن تصبح عقبات لا يمكن تجاوزها. وحيث أنه لا يوجد

فيما يبدو شبكة سلامة اجتماعية لأولئك الذين يقعون خارج نطاق النظام، فإن أولئك الذين لم يتمكنوا من الدخول في نطاق النظام، بسبب الممارسات الإدارية المعقدة، يتم تهميشهم بشكل أكبر ودفعهم إلى الاقتصاد غير الرسمي. ولذلك يوصي الممثل بتسريع عملية الإصلاحات الإدارية، بغية تبسيط شروط التشغيل الإداري وعملياته لجميع الأفراد. وشدد الممثل أنه ينبغي إيلاء الاهتمام بوجه خاص للصعوبات الإضافية التي يتعين على المشردين داخليا مجابهتها عندما يحاولون تنظيم أوضاعهم.

٢٩ - الممارسات التمييزية فيما يتعلق بالأقليات. صادف الممثل ممارسات تميز ضد أفراد جماعة الروما، والأقليات الأخرى. وغالبا ما يتعرض أفراد هذه الجماعات لمشاكل تتعلق بتقديم الأدلة التي تثبت أصولهم. وغالبا ما أُحبطت محاولاتهم للحصول على عنوان رسمي، وخاصة في صربيا، أو أنهم منعوا من الوصول، بطريقة أخرى، إلى المعلومات الكافية بشأن الخيارات القانونية والعملية المتوفرة لهم، وطرائق إفادتهم من هذه الإمكانيات. ونتيجة لذلك، تشعر هذه الأقليات بالتهميش والضعف، والتعرض فضلا عن ذلك لخطر المعاملة التمييزية من طرف السلطات المحلية، وعناصر أخرى في المجتمع. وناشد الممثل السلطات الوطنية والمحلية ضمان تمكين أفراد الأقليات من ممارسة الوصول بشكل عملي وقانوني، في إطار ذي مغزى، وعلى أساس متساو، إلى ما لهم من استحقاقات. وعند القيام بذلك، من المهم توعية السلطات بالاحتياجات الخاصة لهذه المجموعات، فضلا عن توعية هذه المجموعات، في سياق ملائم ثقافيا، بما لأفرادها من حقوق واستحقاقات، وكيفية تحقيق ذلك.

٣٠ - حماية المستقبل. ثمة قرارات مهمة، بالنسبة للمنطقة، على المديين القصير والمتوسط، وهي فعلا طور المناقشة في منتديات مختلفة. ومن بين هذه القرارات مسألة انضمام كرواتيا والبوسنة والهرسك إلى الاتحاد الأوروبي. وقد تتطلب مسألة استمرار الدولة الاتحادية القائمة حاليا لصربيا والجبل الأسود قرارا محددا، كما أن وضع كوسوفو على الأمد الطويل هو موضع مناقشة بشكل متزايد. وفي ضوء هذه التطورات، يرى الممثل أن تحديد العوامل والمخاطر التي قد تؤثر على حقوق المشردين داخليا في المنطقة مسألة ذات أهمية، كما أنه من المهم تحديد المسائل التي هي بحاجة إلى أن تبرز في الترتيبات التي تتم بين الدول، وفيما بينها، في كل من هذه المجالات، تحاشيا لظهور مشاكل جديدة للمشردين. ومن المسائل ذات الأهمية الرئيسية عدم إفضاء الترتيبات الجديدة إلى إيجاد المزيد من المشردين داخليا؛ وضرورة حمايتها لحقوق المشردين، بما في ذلك حق العودة، وحماية الممتلكات، وإعادتها، أو التعويض عنها، ومنافع التقاعد، واتخاذ التدابير لضمان ألا يصبح المشردون داخليا عديمي الجنسية. وفضلا عن ذلك، ينبغي تخفيض العدد المتبقي من المشردين داخليا، من خلال تحقيق حلول دائمة، متى تم تحديد الوضع النهائي للمناطق والدول ذات الصلة.

٣١ - وأخيرا، أحاط الممثل علما بالشواغل التي أعرب له عنها العديد من الأشخاص الذين حاورهم، والمتمثلة في أن العودة الجماعية للاجئين السابقين، أو طالبي اللجوء الذين رُفضوا من بلدان أوروبية غربية معينة، ستزيد من العبء الذي يسببه التشرد الداخلي في أجزاء مختلفة من المنطقة، لا سيما إذا لم يتمكن هؤلاء من العودة إلى ديارهم. ويناشد الممثل الحكومات المعنية تنفيذ عمليات العودة بشكل حذر. وهو يحثهم كذلك على عدم السماح برجوع أفراد المجتمعات المهددة، لا سيما الأشخاص الضعفاء، إلى الأوضاع التي تعرضهم لخطر أن يصبحوا مشردين داخليا دون توفر المساعدة والحماية الضروريتين لحقوقهم.

جيم - زيارة عمل إلى تركيا

٣٢ - دعت وزارة خارجية تركيا الممثل لزيارة عمل إلى أنقرة خلال الفترة من ٤ إلى ٦ أيار/مايو ٢٠٠٥. وفضلا عن الاجتماعات التي عقدها مع الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية، حضر الممثل حلقة عمل عن ''الدراسة الاستقصائية للهجرة والمشردين داخليا في تركيا'' التي نظمها معهد الدراسات السكانية التابع لجامعة هاستيب في أنقرة، وشارك في حلقة عمل تدريبية عن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي لنواب المحافظين، وغيرهم من المسؤولين الرسميين، قام بها مجلس اللاجئين النرويجي، وشارك في رعايتها مشروع بروكنغز - بن للمشردين داخليا. وكانت جميع الاجتماعات مفيدة وبناءة. وكان موضع إعجاب الممثل الرغبة التي أبداها المحاورون في اتباع نهج حيال مسألة التشرد الداخلي يتسم بالعقلية المنفتحة، ووضع استراتيجية تعالج جميع العقبات التي تقف في وجه العودة، بشكل شامل، وإتاحة السُبُل الضرورية لضمان التنفيذ الناجح.

٣٣ - ومن وجهة نظر الممثل، فإن ما يتم القيام به من أنشطة، وما يتصور القيام به من خطوات، يمثل جهودا ذات أهمية إذ أن أعدادا كبيرة من المشردين داخليا كانوا، أو لا يزالون، يعيشون في ظروف تتسم بالفقر المدقع، ولا يتلقون سوى مساعدة محدودة من السلطات، أو لا يتلقونها على الإطلاق. وقد واجه بعضهم في الماضي عقبات اعترضت عودتهم. وعلى الرغم من أن الحكومة قد سعت إلى تنفيذ برامج للعودة، بما في ذلك مشروع العودة إلى القرية وإعادة التأهيل، وحققت نجاحا لا بأس به في بعض المجالات، فإن وتيرة التقدم المحرز كانت بطيئة بصفة عامة، ولا تزال هناك مشاكل عديدة بانتظار الحل. وفي هذا السياق، ثمة جهود بالغة الإيجابية وشديدة الأهمية تبذل حاليا، ومن أمثلتها الدراسة التي يجريها معهد الدراسات السكانية التابع لجامعة هاستيب، والجهود القائمة لإعداد ''وثيقة الاستراتيجية المتكاملة بشأن المشردين داخليا في تركيا''، وتنفيذ القانون رقم ٥٢٣٣ المتعلق بتعويض الخسائر الناجمة عن الأعمال الإرهابية والتدابير المتخذة ضد الإرهاب.

٣٤ - وأوصى الممثل الحكومة بأن تستخدم في قوانينها وسياساتها تعريفا للأشخاص ''المشردين داخليا'' يتماشى مع المعايير الدولية المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، ويعكس العنصرين الأساسيين المتمثلين في طابع النزوح غير الطوعي، أيا كانت الأسباب، وفي بقاء الأشخاص المعنيين داخل بلادهم.

٣٥ - وفيما يتعلق بعدد المشردين داخليا، أحاط الممثل علما بالأرقام الرسمية المقدمة له، فضلا عن التقديرات الأعلى بكثير التي وفرتها منظمات غير حكومية. وهو يدرك مدى تعقد تحديد عدد المشردين داخليا في تركيا بسبب طبيعة وحجم الهجرة من المناطق الريفية في شرق البلاد إلى المدن والأجزاء الغربية منه لأسباب اقتصادية، وبسبب وجود عدد كبير من المشردين داخليا الذين رجعوا إلى ديارهم أو الذين لم يعودا يعتبرون أنفسهم كذلك لبدئهم في بناء حياة جديدة في أماكن أخرى بتركيا. لكن التجربة كشفت أن عدد المشردين المسجلين، في حالات مثل حالة تركيا، غالبا ما يكون أقل بكثير من العدد الحقيقي. وأثنى الممثل على حكومة تركيا لتكليفها معهد الدراسات السكانية إعداد دراسة عن عدد المشردين داخليا ووضعهم في تركيا كإسهام هام في مناقشة ظاهرة التشرد الداخلي بتركيا وإيجاد حل لها.

٣٦ - وفيما يتعلق بمشروع ''وثيقة الاستراتيجية المتكاملة بشأن المشردين داخليا في تركيا''، رحب الممثل بالضمان الذي أعطته له السلطات بأن تعكس هذه الوثيقة بدرجة كبيرة المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، واقترح تضمين صيغتها النهائية إشارة واضحة إلى تلك المبادئ. ورحب أيضا بكون الاستراتيجية ستستند على المبدأ الأساسي الذي يخير المشردين داخليا بين العودة الطوعية إلى أماكن الإقامة السابقة أو الإندماج في جزء آخر من أجزاء البلد. ويعتبر الاستعداد للتصدي للعراقيل المحتمل إعاقتها للعودة، من قبيل الدور المتصور لحرس القرى ووجود الألغام الأرضية، هاما أهمية الاستعداد لتكريس الموارد اللازمة لإعادة إنشاء الهياكل الأساسية المطلوبة وتحسينها. ولئن كانت خطة تقديم الدعم أساسا إلى القرى الواقعة في المركز سليمة من المنظور الإنمائي، فإن من الضروري إيلاء اهتمام كبير لكفالة استمرار العائدين في الاستفادة من حقولهم وسبل كسب رزقهم. وفي هذا الصدد، أوصى الممثل بالتشاور مع العائدين على نحو وثيق لتلافي وضع يحجم فيه المشردون داخليا عن العودة، رغم إعادة تشييد بيوت وهياكل أساسية لهم، بسبب عزلهم عن أراضيهم. ومن المستصوب أيضا معالجة الظروف المعيشية للمشردين داخليا الذين يختارون البقاء في المناطق الحضرية والذين يعيشون في ظروف معيشية سيئة للغاية - إلى جانب مشكل الفقر الحضري الذي يطال أشخاصا آخرين.

٣٧ - وأخيرا، لاحظ الممثل أن تطبيق القانون رقم ٥٢٣٣ المتعلق بالتعويض أمر هام وأن العمل الذي بدأته لجان تقييم الأضرار عمل مشجع. وأيد تأييدا تاما تمديد الموعد النهائي لتقديم الطلبات عاما واحدا إذ أن الكثير ممن يستحقون تلقي التعويضات، وبينهم عدد كبير من المشردين داخليا، قد يحتاجون إلى مزيد من الوقت لإعدادها. وأعرب عن قلقه إزاء العدد الكبير للطلبات غير الموفقة، مؤكدا أهمية آلية التعويض لا بالنسبة للمشردين داخليا الذين ينوون العودة فحسب بل أيضا بالنسبة لأولئك الذين يرغبون في البقاء في ديارهم الحالية أو التوطن مجددا في مكان آخر بتركيا: وفي العديد من الحالات، سيتيح لهم التعويض بدء حياة جديدة.

رابعا - التشرد الداخلي نتيجة الكوارث الطبيعية

٣٨ - قام الممثل، في الفترة من ٢٧ شباط/فبراير إلى ٥ آذار/مارس ٢٠٠٥، بزيارة عمل لكولومبو وبانكوك، بموافقة حكومتي سري لانكا وتايلند، لحضور عدد من اجتماعات العمل والحلقات الدراسية التي تتناول موضوع حماية المشردين داخليا مع التركيز بوجه خاص على الاستجابة لكارثة أمواج تسونامي التي وقعت في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. وكان الهدف الرئيسي للزيارة مناقشة حالة حقوق الإنسان للمشردين نتيجة أمواج تسونامي مع مختلف الجهات الفاعلة في المنطقة المتضررة من هذه الأمواج، وتحديد الخطوات المقبلة التي تكفل تحسين الحماية في الاستجابة الدولية والإقليمية والوطنية لهذه الكارثة وغيرها من الكوارث الطبيعية، والتوصية بها. وكان توقيت الزيارة مناسبا بوجه خاص إذ كانت الاستجابة تتحول من مرحلة الطوارئ الإنسانية إلى مرحلة التعافي وإعادة الإعمار.

٣٩ - وأتيحت لممثل الأمين العام فرصة لاستعراض تحديات حماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا في سياق الكوارث الطبيعية. وخلص إلى '١' أن المشردين قد يواجهون في واقع الأمر مشكلات تتعلق بحقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية؛ و '٢' أن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي تنطبق على تلك الحالات وتوفر التوجيهات اللازمة للاستجابة لاحتياجات المشردين بفعل الكوارث إلى الحماية؛ و '٣' أن ثمة حاجة إلى رصد حقوق الإنسان للمشردين بفعل الكوارث الطبيعية خلال فترة الطوارئ، وكذلك خلال فترة إعادة الإعمار؛ و '٤' أن المجتمع الدولي يحتاج إلى الإعداد على نحو أفضل لمواجهة تحديات حقوق الإنسان التي تطرحها الكوارث الطبيعية.

ألف – المشاكل التي يواجهها المشردون داخليا بفعل الكوارث الطبيعية في مجال حقوق الإنسان

٤٠ – خلفت كارثة أمواج تسونامي التي وقعت في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ قتيل، و ٥٠٠ ٠٠٠ جريح، وعددا لا يحصى من المفقودين، وأكثر من مليون من المشردين داخليا، وكان معظمهم في جنوب وجنوب شرق آسيا، لكن أيضا في أجزاء بشرق أفريقيا. وركزت الجهود، في أعقاب الكارثة مباشرة، ولعل ذلك كان متوقعا، على البحث والإنقاذ، وتوفير المياه النقية، والأغذية، والملابس، والرعاية الطبية، والمأوى للناجين، وتحديد هوية العدد الهائل من الموتى ودفنهم. وكانت الاستجابة لهذه الاحتياجات الطارئة، من الصعيد المحلي إلى الصعيد العالمي، استجابة لم يسبق لها مثيل.

٤١ – ولاحظ الممثل إيلاء قدر أقل بكثير من الاهتمام لقضايا حماية حقوق الإنسان من قبيل عدم المساواة في الحصول على المساعدة، والتمييز في تقديم المعونة، والنقل القسري، والعنف الجنسي والجنساني، وتجنيد الأطفال في القوات المقاتلة، وفقدان الوثائق، والعودة الآمنة والطوعية أو إعادة التوطين، ومسألة رد الممتلكات التي ظهرت والتي تحتاج إلى معالجة في سياق أمواج تسونامي. وكشفت تجارب كوارث طبيعية شهدتها أجزاء أخرى من العالم عن إمكانية انتهاك حقوق الإنسان حينما يستمر التشرد ولا يستطيع المشردون العودة إلى ديارهم أو إيجاد ديار جديدة بعد أسابيع أو أشهر. وغالبا ما يتفاقم التمييز ويتزايد انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كلما استمر التشرد، في سياق الكوارث الطبيعية. وغالبا ما لا تكون هذه الانتهاكات مدبرة ومنفذة عن وعي بل نتيجة لسياسات غير مناسبة. ولاحظ الممثل أن من الممكن بسهولة تجنبها لو روعيت منذ البداية ضمانات حقوق الإنسان ذات الصلة.

٤٢ – وعدد أعضاء المجتمع المدني المشاركون في مشاورات المجتمع المدني الآسيوي بشأن تحديات ما بعد تسونامي (١٣-١٤ شباط/فبراير ٢٠٠٥) الشواغل الرئيسية التالية: الشفافية والمحاسبة في جمع الأموال وتحصيلها؛ والحاجة إلى وضع الإنسان قبل مصالح الشركات؛ وضرورة التآزر والتعاون استنادا إلى المبادئ الإنسانية المتمثلة في الحياد، والنزاهة، والشمول، وعدم التمييز؛ وأهمية تمكين المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية. وشددوا على الحاجة إلى أن يتبع، في تقديم المساعدة الإنسانية، نهج قائم على الحقوق يشتمل بوجه خاص على تطبيق معايير وقواعد حقوق الإنسان الدولية، لا سيما الحق في المشاركة، والحق في كسب الرزق (الغذاء، والصحة، والسكن... إلخ) وعدم التمييز (ضد الأقليات، والأشخاص المهمشين، والنساء، والأطفال، وما إلى ذلك).

٤٣ - وأكد ظهور هذه الشواغل وغيرها من الشواغل المتعلقة بالحماية في أعقاب كوارث المد البحري أن استعراض ومعالجة حالات التشرد من ''منظور الحماية''في سياق الكوارث الطبيعية يكتسيان نفس القدر من الأهمية التي يكتسيانها في حالات التشرد الناتجة عن الصراعات المسلحة. فالقيام بذلك ضروري في أي استجابة إنسانية شاملة وفعالة.

باء - انطباق المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي على حالات الكوارث الطبيعية

٤٤ - تقر المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي بأن الأشخاص المجبرين على مغادرة ديارهم يتقاسمون أنواعا عديدة من الضعف بصرف النظر عن الأسباب الكامنة وراء تشردهم. لذلك، تستخدم المبادئ التوجيهية مفهوما واسعاً لتعريف ''المشردين داخليا'' إذ تعتبرهم أشخاصا ''أُكرهوا على الهرب أو على ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة'' لجملة من الأسباب منها ''الكوارث الطبيعية''. ولئن كانت معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية التي تستند إليها المبادئ التوجيهية لا تشير بصورة مباشرة إلى التشرد الداخلي، فإن ضروب الحماية التي توفرها هذه الصكوك تنطبق بلا شك على المشردين، بما في ذلك المشردون بفعل كوارث طبيعية. وبالمثل، تظل مقتضيات القانون الإنساني الدولي تنطبق حينما تقع كوارث طبيعية في سياق صراعات مسلحة.

٤٥ - ويندرج في صُلب المبادئ التوجيهية، والقانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي اللذين تستند إليهما، مفهوم تحمل الدول في المقام الأول للمسؤولية عن حماية الأشخاص في نطاق ولايتها (المبدأ ٣). وفي ذات الوقت، ووفقا للقانون الإنساني الدولي، تنطبق المبادئ التوجيهية أيضا على الجماعات المسلحة غير الحكومية، وهو أمر هام لأن بعض المشردين بفعل أمواج تسونامي يوجدون في مناطق تخضع لسيطرة تلك الجماعات. وهكذا، فإن المبادئ التوجيهية توفر توجيهات لكافة الجهات الفاعلة التي لها دور تقوم به في مواجهة التشرد الداخلي.

٤٦ - وتطرح الكوارث الطبيعية تحديات خاصة في النهوض بالمسؤولية الوطنية المتعلقة بالحماية من التشرد. فالزلازل، والفيضانات، والأعصار الدوامية، وكوارث المد البحري، وغيرها من الكوارث الطبيعية تتجاوز قدرة أية دولة على التحرك لمنعها. بيد أن الدول بوسعها، وينبغي لها، أن تسعى إلى التقليل من الخسائر البشرية التي تنجم عن مثل هذه الظواهر الطبيعية باتخاذ جملة من التدابير منها كفالة نُظم فعالة للإنذار المبكر. فكما تم تأكيده في إعلان هيوغو المعتمد خلال المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث المعقود في كوبي، هيوغو، اليابان، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، ''فإن الدول هي المسؤولة في المقام الأول عن

حماية الناس والممتلكات مما يواجههم من أخطار في أراضيها و ... إيلاء أولوية عالية للحد من مخاطر الكوارث في السياسة الوطنية على نحو يتفق وقدراتها والموارد المتاحة لها''[٣].

٤٧ - وليس الحد من مخاطر الكوارث مجرد مسألة حكم رشيد بل مسألة تعنى بالحقوق الأساسية لسكان المعرضين للخطر. وفي هذا الصدد، ينص المبدأ التوجيهي ٥ على أن السلطات والأطراف الدولية يتوجب عليها ''احترام وضمان احترام التزاماتها بمقتضى القانون الدولي، بما في ذلك القانون المتعلق بحقوق الإنسان والقانون الإنساني، في كافة الظروف، وذلك لمنع وتجنب نشوء أية أوضاع يمكن أن تؤدي إلى تشرد أشخاص''. وهكذا، فعلى غرار ما أكده المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي لائق، فإن الحق في سكن ''صالح للعيش'' يعني ضرورة إدراج أحكام كافية في قوانين الإسكان وإنفاذها بعد ذلك بشكل ملائم لكفالة تهيئة المساكن، قدر الإمكان، لمقاومة آثار الزلازل[٤]. وينبغي أن يمكن القانون الوطني الأفراد المتضررين من تأكيد حقوقهم من خلال جملة من الآليات منها المطالبة بالتعويض حيث يخفق المسؤولون العامون في اتخاذ تدابير معقولة لحماية السكان ومنع تشريدهم نتيجة كوارث.

٤٨ - ولا يمكن منع وقوع كل ضروب التشرد التي تنجم عن الكوارث، حتى ولو اتخذت كل الاحتياطات المعقولة. لذلك، من الضروري الاستعداد لمعالجة قضايا الحماية التي تنشأ عن هذا التشرد. ولئن كان معظم المشاكل يتوقف على السياق المحدد الذي تقع فيه الكارثة، فإن ثمة مشاكل معهودة تصادف في مثل هذه الحالات، وهي كما يلي.

٤٩ - الحصول على المساعدة. للمشردين داخليا حق طلب وتلقي الحماية والمساعدة من السلطات الوطنية التي يقع على عاتقها في المقام الأول واجب ومسؤولية توفير الحماية والمساعدة للسكان في نطاق ولايتها (المبدءان التوجيهيان ٣ و ٢٥ (١)). وفي سياق الكوارث الطبيعية، يجب على الدول عموماً أن تستعد للتصرف بسرعة لتوفير المساعدة الإنسانية للسكان المتضررين والامتناع عن سد سُبل الوصول إلى المحتاجين، حيث لا تكون نفسها قادرة على توفير المساعدة الكافية لسكانها. وينبغي أيضا تجنب معوقات أخرى لإيصال المعونات، من قبيل التأخر المفرط في الحصول على التصاريح الضرورية للوصول إلى السكان المتضررين. ويجب اعتبار المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المحلية، التي تتصدر عادة الجهود الرامية إلى مساعدة وحماية السكان المعرضين للخطر، شركاء في الجهود الوطنية، والتشاور معهم في تصميم البرامج وتنفيذها. وينبغي اتخاذ كافة التدابير الممكنة لكفالة وصولهم بشكل آمن ودون عوائق إلى المشردين وقيامهم بأنشطتهم الإنسانية وأنشطتهم الدعوية من أجل حقوق المشردين دون خشية تعرضهم للعقاب أو الأذى.

٥٠ - عدم التمييز. قد يظهر التمييز، بعد الكوارث الطبيعية، في توزيع المساعدات الإنسانية ومساعدات إعادة الإدماج فضلا عن قرارات النقل وإعادة التوطين. ويجب، كما ورد تأكيده في المبادئ التوجيهية، أن تتم أنشطة المساعدة وغيرها من الأنشطة، في سياق الاستجابة لكوارث طبيعية، وفقا لمبدأ النزاهة الراسخ، دونما تمييز على أساس العنصر، أو الأصل العرقي، أو الدين، أو غير ذلك من الأسس (الطبقة المنغلقة) (المبدءان ٤ (١) و ٢٤ (١)). ومن الضروري تلافي التمييز بين المشردين لأسباب مختلفة، من قبيل الحالات التي تجتاح فيها الكوارث الطبيعية مناطق يوجد بها سكان مشردون نتيجة صراع مسلح أو اضطراب مدني والحالات التي تقدم فيها المساعدة، مثلا، لجماعة دون أخرى، أو التي تستحق فيها جماعات مختلفة مستويات مختلفة من المساعدة. ولا تنتهك مظاهر اللامساواة في توزيع المعونة مبدئي النزاهة واللاتمييز فحسب، بل قد تؤدي إلى السخط والتوتر بين الجماعات، مما من شأنه أن يعقد تأهيل المشردين داخليا وإعادة إدماجهم ويهدد أمنهم. وينبغي، بدلا من ذلك، اغتنام الفرص للتصدي لأنماط التمييز الموجودة من خلال كفالة استجابة شاملة.

٥١ - حماية المرأة والطفل. يواجه الأطفال والنساء المشردون طائفة من المخاطر الخاصة. لذلك، تدعو المبادئ التوجيهية إلى إيلاء اهتمام خاص لاحتياجاتهم (المبدأ ٤ (٢)). وقد ازداد تعرضه للعنف الجنسي والجنساني، لا سيما في المخيمات، التي يشكل فيها تزايد مستويات العنف العائلي والاعتداء على الأطفال خطرا. فحينما لا يتم إيصال الطعام إلى النساء مباشرة، وحينما يتم استبعادهن من إدارة المخيمات ووضع خطط الغوث وإعادة الإدماج، فإن تعرضهن للاستغلال والاعتداء الجنسيين يزداد بشكل خطير. وللنساء أيضا احتياجات خاصة في مجالي الخدمات الصحية وخدمات الصحة الإنجابية. ويعتبر الاتجار خطرا إضافيا حينما يكون الأشخاص مشردين، والأسر منفصلة، والأطفال يتامى، وأسباب الرزق مقوضة. ويواجه الأطفال بوجه خاص خطر تجنيدهم في صفوف القوات المقاتلة.

٥٢ - الاستفادة من التعليم. يعتبر رجوع الأطفال إلى المدارس في أقرب وقت ممكن بعد انتهاء كارثة طبيعية ما أمرا هاما لا لأنه يقلل إلى أقصى حد أثر الإخلال بالتعليم الذي هو حق مكفول لهم فحسب (المبدأ التوجيهي ٢٣) بل لأنه أساسي لرفاههم النفسي. فحضور الصفوف الدراسية من شأنه أن يقلل من تعرض الأطفال للمخاطر، بما في ذلك الاتجار والتجنيد العسكري. وعلاوة على ذلك، فإن استفادة الأطفال المشردين وغير المشردين من التعليم ستتقلص حيث يسكن المشردون داخليا في المباني المدرسية. لذلك، فإن إعادة توطين المشردين داخليا في أماكن إقامة مؤقتة أنسب، مع دعم كافٍ وتشاور وثيق مع المشردين، أمر هام حتى يستفيد من التعليم لا المشردون داخليا فحسب بل أيضا الأطفال من المجتمع الأوسع نطاقا.

٥٣ - فقدان الوثائق. عادة ما يحدث فقدان الوثائق الشخصية في حالات التشرد، خاصة في حالات الكوارث الطبيعية، ويمكن أن يؤدي ذلك إلى الحرمان من الحصول على الخدمات من قبيل التعليم والرعاية الصحية، فضلا عن مشاكل في حل قضايا رد الممتلكات أو التعويض. وقد يكون الحصول على وثائق بديلة في الغالب صعبا وقد يستهلك وقتا طويلا. وتنص المبادئ التوجيهية بالتحديد على حق المشردين داخليا في الحصول على كل ما يلزم من الوثائق للتمتع بحقوقهم القانونية وممارستها، دون فرض شروط غير معقولة، فضلا عن حق النساء في استصدار وثائق بأسمائهن.

٥٤ - مشاركة المشردين داخليا. ثمة ميل إلى تركيز عملية صنع القرار لكفالة إدارة جهود المساعدة إدارة كفؤة من حيث الوقت. وبذلك، فإن المشردين يجدون أنفسهم في معزل عن تخطيط الموقع وتصميم المخيمات والمستوطنات، وطريقة توزيع المعونة، ونوعية الأغذية والمواد المقدمة، وغير ذلك من المسائل الأساسية في حياتهم اليومية. وقد يؤدي استبعاد المشردين داخليا من اتخاذ القرارات التي تمس حياتهم إلى زيادة الشعور بالعجز الذي ينتج عن الكوارث الطبيعية، وتقويض فعالية المساعدة الإنسانية، بل وتعريض الأمن الجسدي للمشردين داخليا للخطر، لا سيما الأمن الجسدي للمرأة. وحينما تطلب مشاركة المشردين داخليا، غالبا ما تهمش النساء رغم أن لديهن احتياجات محددة في ميادين الحماية والمساعدة وإعادة الإدماج قد لا تلبى في غياب التشاور. ولما كان موضوع التشاور مع المشردين داخليا أساسيا في جميع مراحل التشرد، فإنه يتخلل المبادئ التوجيهية. لذلك، ينبغي بذل جهود خاصة لكفالة مشاركة المشردين داخليا بصورة كاملة في تخطيط وإدارة عودتهم أو إعادة توطينهم وإدماجهم (المبدأ ٢٨ (٢))، وكذا في توزيع المساعدة. ويجب إيلاء عناية خاصة للبحث عن النساء وإشراكهن.

٥٥ - الحلول الدائمة - بعد انتهاء المرحلة الطارئة لكارثة ما، يحتاج المشردون عادة إلى مساعدة لإعادة بناء حياتهم. وتتحمل السلطات الوطنية الواجب والمسؤولية الرئيسيين في تيسير ذلك من خلال تهيئة الظروف وتوفير الوسائل التي تمكن المشردين داخلياً من العودة الطوعية، آمنين مكرّمين، إلى أماكنهم الأصلية؛ أو إعادة التوطين في جزء آخر من البلد؛ وتيسير إعادة دمجهم (المبدأ ٢٨). وبالإضافة إلى إعادة بناء منازلهم والبنية الأساسية الأخرى، يمكن أن يتضمن ذلك المساعدة لتمكين المشردين من إعادة توفير سبل عيشهم السابقة (على سبيل المثال، إصلاح ما تضرر من الأرض الزراعية والأصول التجارية، وزوارق الصيد، إلخ) أو تقديم التدريب والمساعدة إلى المشردين من أجل تنمية مصادر جديدة للدخل. ويمكن أن تعوق العودة إلى الديار أسباب شتى. فيمكن للحكومات أن تعلن مناطق معينة ''مناطق فاصلة'' أو ''مناطق استبعاد'' حيث يحظر القيام بأعمال التشييد. وتترتب على مثل هذه

الإجراءات آثار على حرية تنقل المشردين، وفي بعض الأحيان، حقوق الملكية وقدرتهم على كسب الرزق (كما في حالة الصيادين الممنوعين من الإقامة بالقرب من الشاطئ). وتدعو الأعراف الدولية إلى الموازنة بين حقوق المتأثرين ومصالح الدولة في التخفيف من الضرر وكفالة السلامة العامة، وإلى إتاحة فرصة للمراجعة القضائية للقرارات. وحيث تقرر السلطات أنه يتعين إنفاذ مناطق الاستبعاد هذه قانونا، ينبغي أن تُتخذ هذه القرارت بالتشاور الوثيق مع المشردين، الذين يتعين حصولهم على تعويض عن فقدان الممتلكات والأرض نتيجة لذلك؛ إضافة إلى المساعدة في نقلهم إلى مكان آخر وإعادة توفير سبل عيشهم وإقامتهم في مكان آخر (المبدءان ٧ و ٢٨). ويمكن للمشردين داخلياً كذلك اختيار عدم العودة إلى ديارهم الأصلية، لاسيما إذا طال تشردهم وبدأوا إعادة بناء حياتهم في مكان آخر. وفي بعض الأحيان، تحرص السلطات على تشجيع العودة بوصفها رمزاً لعودة الأمور إلى أوضاعها الطبيعية بعد الفوضى التي أسفرت عنها كارثة ما. وعلى الرغم من ذلك، ينبغي عليها أن تحترم حق المشردين داخلياً في الاختيار بين العودة إلى مكانهم الأصلي وإعادة التوطين في مكان آخر؛ وفي كلتا الحالتين، يُنتظر من السلطات أن تساعدهم في إعادة الاندماج (المبدأ ٢٨).

٥٦ - المسائل المتعلقة بالملكية - يمكن أن تفرض المسائل المتعلقة بالملكية مشاكل معقدة بشكل خاص، لا سيما عندما تمحو كارثة طبيعية معالم رئيسية تستخدم في تعيين الحدود. وربما لا يملك المقيمون في بعض المناطق سندات ملكية رسمية أو أدلة أخرى على ملكيتهم للأرض في المقام الأول. وحيث تُستخدم سجلات الممتلكات، يمكن أن تُدمر بسبب الكارثة السجلات، سواء التي في حوزة الأفراد أو التي تحتفظ بها السلطات. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تُميز القواعد الخاصة بالتسجيل والميراث ضد النساء، اللائي يعانين حينئذ من صعوبة خاصة في استعادة منازلهن وممتلكاتهن، لا سيما في حال مقتل أزواجهن. وتكون هذه القضايا معقدة حتماً من الناحية القانونية. وأظهرت التجارب السابقة في بلدان أخرى واجهت قضايا مماثلة بعد حدوث التشرد، أن تعيين أو إنشاء هيئة إدارية أو شبه قضائية، أو أكثر، تكون مكرسة لمعالجة مطالبات الملكية وتُمنح ولاية للوساطة والحكم (الذي يمكن استئنافه في المحاكم) وتقديم أنواع من سبل الانتصاف تتسم بالمرونة، هي أكثر الطرق فعالية في معالجة قضايا الملكية على هذا النطاق الواسع. ويمكن كذلك أن تصبح معالجة قضايا الملكية الناتجة عن أزمات التشرد فرصة لعلاج حالات الإجحاف القائمة منذ زمن طويل، أو عدم الكفاءة في الخطط المتعلقة بالتسجيل والمساحة، وكذلك لتعديل القوانين والسياسات من أجل ضمان أن تحظى الحقوق العرفية وإثبات الأشكال غير التقليدية للملكية بالمراعاة الواجبة وفق ما يلائم الظروف الداخلية.

جيم – الرصد

٥٧ – كما أسلفت الإشارة، فإن القانون الدولي ينص على أن المسؤولية الرئيسية في حماية السكان المشردين داخلياً ومساعدتهم تقع على عاتق حكومة البلد المعني. ومن أجل تمكين الحكومات الوطنية من الوفاء بمسؤولياتها، ولمعالجة المشاكل الناشئة لحقوق الإنسان، فمن الضروري أن تُرصد باستمرار حالة حقوق الإنسان لأولئك الذين شردتهم الكوارث الطبيعية. ويمكن أن تقوم مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية بدور هام في توطيد المسؤولية الوطنية وتعزيز الحماية لحقوق المشردين داخلياً، ولاسيما عن طريق تحديد أنماط الانتهاكات أو المشاكل العامة بغية تمكين الحكومات والوكالات من معالجتها في مرحلة مبكرة. ومن المُشجع أن هناك عدداً من مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في الدول الأكثر تأثراً بأمواج تسونامي في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر، يشترك في أنشطة الحماية المتعلقة بالكارثة؛ بعدة سبل من بينها توجيه الانتباه إلى بُعد الأزمة المتعلق بحقوق الإنسان، وشواغل رصد الحماية، والتحقيق في الشكاوى، وفحص قضايا استرداد الممتلكات، وإبراز الحاجة إلى أن تكون الاستجابات طبقاً للمبادئ التوجيهية. كما يرحب الممثل بأن ممثلي مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في الدول المتأثرة (إندونيسيا وتايلند وسري لانكا وملديف والهند) وافقوا، في اجتماع عُقد في بانكوك في آذار/مارس ٢٠٠٥، على العمل على وضع منهجية مشتركة للقيام بهذا الدور بالتنسيق مع منتدى آسيا والمحيط الهادئ لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية. ويمكن أن تقدم هذه الأنشطة نموذجاً لرصد حقوق الإنسان أثناء وبعد الكوارث الطبيعية في المستقبل.

دال – تحسين تأهب المجتمع الدولي للتعامل مع البعد المتعلق بحقوق الإنسان في الكوارث الطبيعية

٥٨ – أشار الممثل، أثناء زيارته، إلى أنه في حين أن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والجهات المانحة والعناصر الفاعلة الدولية الأخرى تقوم بفعالية ونجاح بتقديم المساعدة الإنسانية بمستويات غير مسبوقة خلال مرحلة الإغاثة في حالة الطوارئ، فإن معظمها ليس على دراية كافية بالبعد المتعلق بحقوق الإنسان في التشرد الناجم عن الكوارث الطبيعية. وفي الوقت نفسه، استجاب معظم المحاورين بإيجابية للنقاط التي أثارها الممثل، وأيدوا إدماج نهج قائم على حقوق الإنسان في إعداد وتنفيذ استجابة للكوارث الطبيعية، لاسيما خلال مرحلة إعادة الإعمار. وأقروا بوجود خطر كامن في أن تكون الاستجابة غير كافية إذا أُهمل البعد المتعلق بحقوق الإنسان. وعلى الرغم من الإعراب عن التحذير فيما يتعلق بالحاجة إلى تحقيق توازن في مرحلة الطوارئ العاجلة بين مناصرة حقوق الإنسان

والوصول إلى أكبر عدد ممكن من الناس،كان هناك اتفاق عريض على أنه بينما كان التركيز على حقوق الإنسان غائباً إلى حد بعيد في المرحلة الأولى من الاستجابة لأمواج تسونامي في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر، فمن المهم فور انتهاء مرحلة الطوارئ العاجلة إدراج حقوق الإنسان في المراحل التالية.

٥٩ - وحث الممثل وكالات الأمم المتحدة على تحسين إدماج النهج القائم على حقوق الإنسان في برمجة وتنفيذ المشاريع المدرجة في نداء تسونامي العاجل، وتضمين مشاريع محددة لحقوق الإنسان، على سبيل المثال فيما يتعلق بحماية الممتلكات وحقوق النساء والأطفال وحماية الأقليات والشعوب الأصلية. وبالإضافة إلى ذلك، شجع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على أداء دور أكبر الآن بعد أن انتهت مرحلة الطوارئ، ولا سيما من خلال دعم مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في دورها الخاص بالرصد، وتقديم المشورة إلى العناصر الفاعلة ذات الصلة.

٦٠ - وبينما شدد الممثل على أن الحكومات الوطنية تتحمل الواجب والمسؤولية الرئيسيين لضمان حماية المشردين داخلياً، أشار إلى أنه بإمكان العناصر الفاعلة الدولية المشتركة في الاستجابة أن تجد أيضا إرشادا مفيدا في المبادئ التوجيهية. وفي هذا الصدد، أوصى الممثل بأن تشترك مفوضية حقوق الإنسان ومكتب منسق الشؤون الإنسانية، بالتشاور مع الشركاء ذوي الصلة، بالاشتراك في وضع مبادئ توجيهية عن حقوق الإنسان للعناصر الفاعلة في المجال الإنساني ومجال حقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية، لا سيما فيما يتعلق بالمشردين داخلياً، يمكن أن تقدم توجيهاً تشغيلياً وعملياً إلى أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في الميدان. وحظي هذا الاقتراح باستجابة إيجابية، ويجري إعداد هذه المبادئ التوجيهية حالياً.

خامساً - إدماج الممثل لمراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في منظومة الأمم المتحدة

٦١ - واصل الممثل، منذ توليه منصبه، العمل الذي بدأه سلفه في إطار البرنامج العام لمراعاة حقوق الإنسان، في زيادة تركيز وكالات الأمم المتحدة على حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في حالات الأزمات الإنسانية. وتعاون الممثل مع الشعبة المعنية بالتشرد الداخلي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في وضع ترتيبات مؤسسية وعملية؛ كما شارك في اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لكفالة أن ينظر هذا المنتدى الخاص بالسياسات في المسائل المشمولة بولاية الممثل. وفي هذا السياق، ساهم الممثل في استعراض الاستجابة الإنسانية الذي أُجري بقيادة منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ على

صعيد المنظومة بأسرها. كما تابع الممثل الحوار على المستويات العليا مع مكتب منسق الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام للانتعاش من التسونامي، وذلك من أجل توعية هذه العناصر الفاعلة بولايته واستطلاع مجالات التعاون المتبادل مستقبلا في سياق موضوع المشردين داخلياً.

٦٢ - وبصرف النظر عن المبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والخاصة بالعناصر الفاعلة في المجال الإنساني ومجال حقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية المذكورة في الفقرة ٦٠، يعكف الممثل حالياً على دراسة إمكانية صياغة مبادئ توجيهية مشتركة بخصوص مشاركة المشردين داخلياً في الانتخابات، بالاشتراك مع إدارة الشؤون السياسية؛ كما يعمل بالتعاون مع المستشارة الخاصة للأمين العام المعنية بالقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة على إدراج حقوق المشردات داخليا. ويشجع الممثل المنظمات غير الحكومية على إرسال مدخلات خاصة بالمشردين داخلياً إلى الهيئات المنشأة بمعاهدات بهدف ضمان إدماج قضايا المشردين داخلياً في هذه الهيئات. وفضلاً عن ذلك، طُلب منه تقديم تعليقات على العديد من التقارير التي صاغتها الأمانة العامة للأمم المتحدة وتقييمات جرت بتكليف منها، وكذلك إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما يتعلق بإعادة صياغة سياسته المتعلقة بالمشردين داخلياً.

٦٣ - وبالإضافة إلى هذه المساهمات في المسائل العامة داخل منظومة الأمم المتحدة، فإن الممثل منتبه لمسألة مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في الإجراءات التي تتخذها الأمم المتحدة بشأن الحالات الخاصة ببلدان محددة. وتتضمن هذه المراعاة كل من الدعوة، أينما كان ذلك ملائماً، للإقرار بأن حالة معينة هي حالة تشرد داخلي؛ الأمر الذي يقتضي بدوره تطبيق المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، فضلاً عن التركيز على المسائل المحددة السياق واحتياجات الأشخاص المتأثرين في الحالات المحددة. وعلى هذا الأساس، وفيما يتعلق بالحالة الناشئة عن ''عملية مورامباتسفينا'' في زمبابوي، اشترك الممثل مع المنسق المقيم والمبعوث الخاص للأمين العام المعني بمسائل المستوطنات البشرية في زمبابوي في العمل بصدد قضايا التشرد الداخلي في ذلك البلد. كما اشترك الممثل مع عناصر أخرى لمنظومة الأمم المتحدة في القيام بأدوار ذات صلة بالقضايا نفسها. ونسق الممثل، في قيامه بهذه الجهود، إجراءاته مع تلك التي يجري اتخاذها من قبل لجنة حقوق الإنسان وأطلع حكومة زمبابوي على آرائه. واستجابة لذلك، أحالت الحكومة ردها على تقرير المبعوث الخاص إلى الممثل.

سادساً – النتائج والتوصيات

٦٤ – يخلص الممثل إلى أن التركيز الجديد على حقوق الإنسان للمشردين داخلياً المستمد من ولايته، يمكّنه من البناء بفعالية على العمل الهام الذي قام به سلفه.وتحديداً، فإن التركيز على حقوق الإنسان يوجه الاهتمام بجلاء نحو استحقاقات المشردين داخلياً بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين المماثل؛ وسيقوم الممثل بصياغة ما يتخذه من تدابير على هذا الأساس. ويقدم إطار الحقوق كذلك المزيد من الوضوح للدول ووكالات الأمم المتحدة والمجتمع المدني، العاملين على معالجة القضايا المتعلقة بالتشرد الداخلي. ويرحب الممثل بالتعاون الذي أظهرته الحكومات في البعثات وزيارات العمل التي قام بها بالفعل، ويتطلع قُدُماً إلى مواصلة العمل معها بينما تستجيب لتوصياته. وكانت استجابة وكالات الأمم المتحدة مشجعة كذلك للممثل، الذي يرى أن هناك مجالاً كبيرا لمزيد من التوسع مستقبلاً في نهج يركز بشكل أكبر على الحقوق في هذا المجال. وفي رأي الممثل أن ولايته تضفي قيمة مضافة معينة على الأنشطة والتدابير التي تضطلع بها بالفعل الدول والعناصر الفاعلة الإنسانية الأخرى، وتساهم في زيادة تعزيز الحماية العملية والقانونية لجميع المشردين داخلياً.

٦٥ – وفي ضوء هذه الاعتبارات، وتمشيا مع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، يقدم الممثل التوصيات التالية:

(أ) فيما يتعلق بنيبال، يُدعى الحكومة والقوات المتمردة إلى الامتناع عن القيام بأعمال يمكن أن تتسبب في المزيد من التشرد. وينبغي أن تقوم الحكومة، على سبيل الاستعجال، بالاعتراف بالتشرد الداخلي الذي حدث بالفعل وباتخاذ تدابير فورية لحماية السكان المتأثرين. وتحديداً، ينبغي أن تضع الحكومة سياسة وطنية بشأن التشرد الداخلي تكون متسقة مع المبادئ التوجيهية، كما ينبغي أن تكون الدول المانحة مستعدة لتقديم الدعم الضروري لجعل التنفيذ الفوري لهذه السياسة أمراً ممكناً. وينبغي لفريق الأمم المتحدة القطري، من جانب، أن يركز استراتيجياته الخاصة بالحماية على المشردين داخليا، ويوجه ما يقوم به مستقبلاً من أعمال المساعدة والحماية استناداً إلى المبادئ التوجيهية؛

(ب) وفيما يتعلق بالبوسنة والهرسك، وصربيا والجبل الأسود بما في ذلك كوسوفو، وكرواتيا، فالمطلوب من حكومة كل منها وبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو أن تكثف من بحثها عن حلول دائمة طويلة الأجل للأشخاص الذين لا يزالون مشردين بفعل الصراعات المسلحة التي جرت في التسعينيات تحقيقا لهدف

إسكان الأشخاص ذوي أوجه الضعف المعينة، مثل الأقليات العرقية أو المسنين. وينبغي أن تكون الدول المانحة مستعدة لتقديم الموارد اللازمة التي لا تزال مطلوبة من أجل معالجة الآثار المستمرة للتشرد الداخلي بالمنطقة، معالجة كاملة ونهائية. وفيما يتصل بالعمليات الدولية التي تؤثر على القضايا الطويلة الأجل في المنطقة، خليق بالمجتمع الدولي أن يعمل على أن تكفل القرارات المتخذة الحماية من أي تشرد جديد؛ ويصون حقوق المشردين لا سيما فيما يخص العودة والملكية والحصول على المعاشات؛ ويضمن ألا يصبح أي من المشردين داخلياً عديم الجنسية؛ ولا يعرقل الجهود الرامية إلى إنهاء التشرد الذي عانت منه المنطقة بأسرها. وينبغي العمل بحذر على عودة اللاجئين السابقين أو ملتمسي اللجوء اللذين رُفضت طلباتهم من بلدان اللجوء، لا سيما إذا لم يكن بوسعهم العودة إلى ديارهم السابقة بهدف تجنب أعباء إضافية لا مسوغ لها على مناطق لا تزال تكافح مشكلة التشرد الداخلي. وينبغي ألا يعود أفراد المجتمعات المهددة، لا سيما الأشخاص الضعفاء، إلى حالات يتعرضون فيها لخطر أن يصبحوا مشردين داخلياً دون توفر المساعدة الضرورية وحماية حقوقهم؛

(ج) وفيما يتعلق بتركيا، فالحكومة مدعوة إلى وضع "وثيقة الاستراتيجية المتكاملة بشأن المشردين داخلياً في تركيا" في صيغتها النهائية استناداً إلى الدراسة التي تجريها جامعة هاستيب عن التشرد الداخلي، وإلى وضع هذا الإطار للسياسة موضع التنفيذ فورا؛

(د) وفيما يتعلق بالدول التي عصفت بها أمواج تسونامي في ٢٦ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤، فإن الحكومات والعناصر الفاعلة الأخرى ذات الصلة مدعوة إلى الاستناد، في أنشطتها الخاصة بمرحلة التعمير الحالية، إلى الإطار الذي وضعته المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي. وينبغي أيضا أن تقوم الحكومات في البلدان المتأثرة بتشجيع مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، بكل منها، على المساعدة في رصد الجهود المبذولة وفي تقديم مدخلات في عملية الصياغة المستمرة للسياسة التي تستهدف تحقيق حلول طويلة الأجل. كما يدعو الممثل الأمم المتحدة إلى إكمال صياغة المبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية ونشرها حتى يمكن للإرشاد العملي أن يفيد أقصى قدر مستطاع في هذه الكارثة الطبيعية وفي الكوارث الطبيعية مستقبلا؛

(هـ) وفيما يخص الجهود المتواصلة التي تقوم بها الأمم المتحدة لتصدي مؤسساتها على نحو أكثر فعالية لقضايا التشرد الداخلي، ينبغي للعناصر المختلفة للأمم المتحدة ، أن تقر وتنفذ، فورا، آليات تكفل التقسيم الشامل والواضح للمسؤوليات في

الميدان، وتحديدا واضحا للمساءلة عن الإجراءات على مستوى المنظومة، لا سيما في مجال حماية المشردين داخلياً. وينبغي أن يزود المنسقون المقيمون والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، بدورهم، بالمشورة الواضحة والموارد الملائمة الضرورية لتنفيذ السياسات المتفق عليها تنفيذا فعالا.

الحواشي

(١) تلقى الممثل بحلول مطلع آب/أغسطس ٢٠٠٥، موافقة من حكومة السودان على القيام ببعثة إلى ذلك البلد، ومن المقرر أن تتم في أوائل خريف ٢٠٠٥.

(٢) انظر E/CN.4/2005/84، لا سيما الفقرات ٤٢-٤٤ و ٧٣-٨٠.

(٣) تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث (كوبي، هيوغو، اليابان، ١٨-٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ (A/CONF.206/6) الفقرة ٤ من القرار ١ من الفصل الأول).

(٤) البيان الصحفي ''يجب أن تدفع مأساة بام على التصميم على وضع معايير للإسكان الآمن'' (٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤)؛ متاح على الموقع الشبكي www.ohchr.org.