

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/77
4 March 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الدورة الستون

البند ١٤ (ج) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من الجماعات والأفراد

التزوح الجماعي والمشردون

تقرير ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً، السيد فرانسيس م. دنغ*

* تُقدم هذه الوثيقة متأخرة بهدف إدراج أحدث المعلومات الممكنة.

خلاصة

يركز هذا التقرير على الأنشطة التي اضطلع بها ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً منذ التقرير الأخير الذي قدمه إلى اللجنة. ويتضمن هذا التقرير أيضاً لمحة عامة عن الأنشطة التي حاول الممثل القيام بها في إطار اضطلاعهم بمسؤولياتهم خلال السنوات الماضية، ويتناول بالبحث التحديات التي يتوقعها بالنسبة لولايتهم.

لقد ظل العدد الإجمالي للمشردين داخلياً ثابتاً عموماً خلال السنة الماضية، حيث بلغ نحو ٢٤,٦ مليون شخص. غير أن هذا لا يعزى إلى تباطؤ في حالات التشرد الجديدة. فقد شهد عام ٢٠٠٣، على العكس، نزوح أكثر من ثلاثة ملايين من المشردين الجدد، معظمهم في أفريقيا، بما في ذلك أوغندا، وبوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، وليبيريا، ولكن أيضاً في أماكن أخرى، وبوجه خاص في كولومبيا وإقليم أنشيه بإندونيسيا. ومع ذلك، تمكن نحو ٣ ملايين من المشردين داخلياً، في مناطق أخرى من العالم، مثل أفغانستان، وأنغولا، والبوسنة والهرسك، وبعض أنحاء إندونيسيا، من العودة إلى مواطنهم الأصلية، رغم أن العديد منهم ظلوا يواجهون مشقات ضخمة. بما في ذلك صعوبات في استرجاع ممتلكاتهم وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. وبطبيعة الحال، تعذر على ملايين عديدة من المشردين خلال السنوات الماضية أن يعودوا إلى ديارهم بسبب النزاعات الطويلة أو "المجمدة"، مثلما هو الشأن في جنوب القوقاز.

وما زال التشرد الداخلي في عام ٢٠٠٤ يشكل أزمة، وما زالت تدابير التصدي لهذه الأزمة على الصعيدين الوطني والدولي غير مناسبة، بالرغم من العناية الدولية التي حظيت بها هذه المسألة على امتداد سنوات طويلة. ويتمثل التحدي بالنسبة للدول المتأثرة والمجتمع الدولي والولاية المنوطة بممثل الأمين العام في محاربة التشاؤم والرضا الذاتي على السواء: التشاؤم أمام حسامة الأزمة والمشكلات اللوجستية والسياسية والقانونية والبيروقراطية والمفاهيمية المترتبة بها، والرضا الذاتي أمام التقدم الحقيقي الذي أحرزه المجتمع الدولي في الاستجابة للأزمة.

ويدون ممثل الأمين العام في هذا التقرير التقدم المحرز خلال السنة الماضية في مجابهة هذا التحدي، وينظر أيضاً إلى التحديات المقبلة بالنسبة لولايتهم. ويعكس هيكل التقرير "الركائز الست"، أو مجالات العمل الستة التي وضعها الممثل مسترشداً بقرارات لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة. وهذه الركائز هي: الدعوة وزيادة الوعي؛ ووضع الإطار المعياري وتعزيزه؛ والتقييم المتواصل للترتيبات المؤسسية على الصعيد الدولي والإقليمية والوطنية؛ والتركيز على الحالات القطرية وإقامة حوار مع الحكومات؛ وبناء القدرات المحلية من أجل الاستجابة من خلال التعاون مع الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية؛ وإجراء بحوث متواصلة تتعلق بالسياسات العامة بهدف الحصول على نتائج يمكن تطبيقها عملياً على أرض الواقع.

ويخلص ممثل الأمين العام إلى أن المجتمع الدولي قطع شوطاً هاماً في وضع تدابير دولية للتصدي لأزمة التشرد الداخلي العالمية، من تجنبه في البداية التعامل مع المسألة بوصفها حساسة جداً لأسباب تتعلق بالسيادة الوطنية، إلى إيجاد ردود على المستويين المعياري والمؤسسي، وإلى العمل بصورة بناءة لوضع مبادئ واستراتيجيات من أجل حماية المشردين داخلياً ومساعدتهم، والآن، إلى مجابهة التحدي الذي يتمثل في جعل هذه الإنجازات أكثر فعالية وشمولاً.

إن الدراسات والتقييمات المختلفة التي أجريت خلال عام ٢٠٠٣ قد حددت بوضوح الفجوات والمجالات التي يلزم فيها بذل مزيد من الجهود المنسقة. ويبين توافق الآراء الذي بدأ يظهر في صفوف المجتمع الدولي استعداداً لمضاعفة الجهود من أجل إنجاح النهج التعاوني وضمنان حماية ومساعدة أفضل للمشردين داخلياً في مختلف أنحاء العالم. وسوف يتطلب هذا التزاماً قوياً من كل الجهات كما سوف يتعين على الأمم المتحدة أن تبرهن على قدرتها على تحسين الرد العملي، وهو رد سوف يتوقف، بدوره، على توفر الدعم المالي المناسب من البلدان المانحة، فضلاً عن المساندة السياسية من الدول كافة. وفي الوقت نفسه، من المهم الاستمرار في وعي نقاط الضعف المؤسسية، والبقاء على استعداد لمعالجة النهج الجارية وإعادة تقييمها، إذا ما تبين أنها غير فعّالة.

ويعتقد ممثل الأمين العام أنه سيواصل الاستفادة من مجالات النشاط الستة التي يصفها هذا التقرير في القيام بالدور المسند إليه فيما يتعلق بالدعوة على الصعيد العالمي وبالعمل على وضع نظام موثوق لحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم. ويختتم ممثل الأمين العام تقريره بعرض بعض الأفكار الشخصية بشأن الكيفية التي حاول بها الاضطلاع بمسؤولياته طوال السنوات الماضية، وبوجه خاص بشأن النهج الذي اعتمده لدى معالجته للمسألة الحساسة المتعلقة بالسيادة الوطنية التي تواجه المجتمع الدولي في التصدي لأزمة تعد بحكم طبيعتها أزمة داخلية. كما يُقدم بعض الأفكار عن التحديات التي يرى أنها ستعترضه في تنفيذ ولايته، وعن تصدي المجتمع الدولي لهذه الأزمة العالمية.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٥	٦- ١ مقدمة
٦	١٢- ٧ أولاً - الجهود المبذولة في مجال الدعوة وزيادة الوعي
٨	٢١-١٣ ثانياً - وضع إطار معياري وتعزيزه
١٠	٤٢-٢٢ ثالثاً - العمل على وضع ترتيبات مؤسسية فعالة
١٧	٥٢-٤٣ رابعاً - التركيز القطري
١٩	٥٧-٥٣ خامساً - إقامة شراكات مع المجتمع الدولي والمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان
٢١	٦٠-٥٨ سادساً - البحوث المركزة على السياسات
٢٢	٦٨-٦١ سابعاً - ملاحظات ختامية واستنتاجات

مقدمة

١- استعرض ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً في تقريره الأخيرين إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/2003/86)، وإلى الجمعية العامة (A/58/393)، التحديات التي اعترضته والتقدم الذي أحرزه أثناء السنوات العشر الأخيرة من ولايته. ولاحظ أنه بالرغم من التقدم الهام الذي أحرز في مجالات وضع المعايير، والترتيبات المؤسسية، والاستجابات العملية لاحتياجات المشردين داخلياً، لا تزال هناك فجوة هامة بين المعايير التنظيمية، والهياكل المؤسسية، والأداء العملي، من جهة، والاحتياجات المستمرة للسكان المشردين فيما يتعلق بالحماية والمساعدة، من جهة أخرى. كما لاحظ أن العدد المقدر للمشردين داخلياً في العالم ارتفع بصورة مخيفة من ١,٢ مليون في عام ١٩٨٢ إلى نحو ٢٥ مليوناً في عام ٢٠٠٣ - أي أكثر من ضعف عدد اللاجئين.

٢- وخلال السنة الماضية، ظل العدد الإجمالي للمشردين داخلياً ثابتاً عموماً، إذ بلغ حسب التقديرات الحالية ٢٤,٦ مليون شخص^(١). وفي بعض المناطق من العالم، مثل أفغانستان، وأنغولا، والبوسنة والهرسك، وبعض المناطق في إندونيسيا، تمكن نحو ثلاثة ملايين من المشردين داخلياً من العودة إلى مواطنهم الأصلية. غير أن حالات التشرد الجديدة لم تتباطأ؛ بل، على العكس من ذلك، بلغ عدد المشردين الجدد في عام ٢٠٠٣ أكثر من ثلاثة ملايين شخص، معظمهم في البلدان الأفريقية، بما في ذلك أوغندا، وبوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، وليبيريا، ولكن في أماكن أخرى أيضاً، ولا سيما في كولومبيا وفي إقليم أتشيه في إندونيسيا. وبطبيعة الحال، لم يتمكن عدة ملايين من الأشخاص الذين شردوا أثناء السنوات الماضية من العودة إلى ديارهم بسبب النزاعات الطويلة أو "المجمدة"، كما هو الشأن في جنوب القوقاز.

٣- وكما في السنوات السابقة، فإن معظم أولئك الذين ما زالوا مشردين أو الذين شردوا حديثاً يعيشون حالات نزاع ويظلون في حاجة ماسة إلى المساعدة والحماية. وطلبت عدة دول لم تتمكن من تلبية احتياجات المشردين داخلياً الحصول على الدعم الدولي لتقديم ما يلزم من مساعدة وحماية لهم. وبدا أن دولاً أخرى لم تكن مستعدة للتصدي بصورة فعالة للأزمات المتعلقة بالتشرد داخل حدودها، مما يجعل مواصلة الحوار مع هذه الحكومات أمراً حاسماً. وما لا يقل أهمية عن ذلك هو أن الأشخاص المشردين داخلياً أنفسهم والمجتمع المدني المحلي بدأوا يضطلعون بأنشطتهم الدعائية الخاصة فيما يتعلق بهذه المسألة كيما ينطلق التغيير من داخل مجتمعاتهم؛ ويجب أن تُدعم هذه الجهود وتعزز، بقدر ما يجب أن يستمع لها.

٤- ولا يزال ينبغي القيام بعمل ضخم على الصعيد الدولي أيضاً. وقد أجريت خلال السنة الماضية أربع دراسات رئيسية عنيت بنطاق تصدي المجتمع الدولي للتشرد الداخلي ونوعية هذا التصدي. وخلصت كل واحدة منها إلى أن المجتمع الدولي لا يزال بعيداً كل البعد عن بلوغ ما رسمه من أهداف في مجال تعزيز الجهود التي تبذلها الدول لتقديم المساعدة والحماية.

٥ - ويتمثل التحدي بالنسبة للدول المتأثرة والمجتمع الدولي والولاية المنوطة بممثل الأمين العام، في محاربة التشاؤم والرضا الذاتي على السواء: التشاؤم أمام الحجم المروع للأزمة والمشكلات اللوجستية والسياسية والقانونية، والبيروقراطية، والمفاهيمية المتصلة بها؛ والرضا الذاتي من خلال إحساس في غير محله بالرضا عن التقدم الذي أحرزه المجتمع الدولي حتى الآن في التصدي للأزمة. فهناك حاجة إلى إعادة تنشيط الجهود للتغلب على التشاؤم والرضا الذاتي في مجابهة التحدي الذي يمثله التشرد الداخلي.

٦ - وسيدون هذا التقرير التقدم المحرز خلال السنة الماضية في مجابهة هذا التحدي، كما تناول بعض التحديات التي تعترض تنفيذ الولاية. ويعكس هيكل التقرير "الركائز الست" أو مجالات العمل الستة التي وضعها ممثل الأمين العام على مر السنين، مسترشداً بقرارات اللجنة والجمعية. وهذه الركائز الست هي: الدعوة وزيادة الوعي؛ ووضع الإطار المعياري وتعزيزه؛ وإجراء تقييم مستمر للترتيبات المؤسسية على الصعيد الدولية والإقليمية والوطنية؛ والتركيز على الحالات القطرية وإقامة الحوار مع الحكومات؛ وبناء القدرات المحلية في مجالات الاستجابة من خلال التعاون مع الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية؛ والاضطلاع بأنشطة بحثية مستمرة فيما يتعلق بالسياسات العامة بهدف التوصل إلى نتائج تفضي إلى تطبيق عملي على أرض الواقع.

أولاً - الجهود المبذولة في مجال الدعوة وزيادة الوعي

٧ - تعتبر زيادة الوعي بشأن الأزمة العالمية للتشرد الداخلي، والقيام بالدعوة لصالح المشردين داخلياً عنصراً رئيسياً من عناصر عمل الممثل، بوصفه ممثل الأمين العام المعني بهذه المسألة بموجب ولاية أنشأتها اللجنة. وبالفعل، فإن دوره كأمين مظالم عالمي يعنى بحماية حقوق المشردين داخلياً، ويتحدث باسمهم يتخلل كل الركائز التي يقوم عليها ذلك العمل. ولقد سعى الممثل، في حوار مع الحكومات، ووكالات وبرامج الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى، والدول المانحة، والجهات الفاعلة من غير الدول، إلى إسماع صوت المشردين داخلياً وضمان معالجة المسائل المتعلقة بحقوقهم وشواغلهم واحتياجاتهم.

٨ - ويقوم النهج الذي اعتمده الممثل في مجال الدعوة على إدراكه بأن التشرد الداخلي مشكلة تدرج ضمن نطاق سيادة الدول والحكومات الوطنية، وأن أحد العناصر الأولية التي تقوم عليها السيادة هي المسؤولية عن رفاه الأشخاص الموجودين داخل حدود الولاية الوطنية وحماية حقوقهم. ويؤمن ممثل الأمين العام بشدة بقوة الحوار، ولذلك اعتمد كأداة أولية المشاركة البناءة مع الحكومات الوطنية والسلطات الأخرى. وإن أفضل طريقة لمعالجة حالة المشردين داخلياً هي أن تدرك السلطات الوطنية وتقبل مسؤوليتها في مجال حماية الأشخاص الخاضعين لولايتها ومساعدتهم، وأن تلتزم عند الضرورة، مساعدة المجتمع الدولي في الوفاء بهذه المسؤولية. أجل إنه لفي صالحها أن تعالج احتياجات السكان المشردين داخلياً على هذا النحو التعاوني، ذلك أنها إذا استجابت بصورة إيجابية وفعالة ستكسب بلا شك موافقة دولية، وإذا لم تستجب ستجلب اهتماماً سلبياً ورقابة دولية.

٩- ومع ذلك، فإن ممثل الأمين العام يستخدم، عند الضرورة، موقعه ليدق جرس الإنذار عندما تكون الاستجابة الوطنية والإقليمية و/أو الدولية لحقوق المشردين داخلياً واحتياجهم غير كافية. ويؤدي الحديث العلني الصريح، من خلال وسائط الإعلام أو أثناء المناسبات العامة، دوراً مفيداً لزيادة الوعي الدولي بحالات المشردين داخلياً المتغاضى عنها أو الحالات التي يكون فيها المشردون داخلياً معرضين لخطر شديد. وخلال العام الماضي، كان الممثل قد أدلى بمثل هذه البيانات بخصوص السودان والعراق وليبيريا، ثم جمهورية إيران الإسلامية إثر الزلزال الذي حدث في بام، وكذلك بخصوص الحالة في الاتحاد الروسي وأوغندا.

١٠- وإن الممثل ليعي وعياً تاماً أن صوتاً واحداً لا يكفي للاضطلاع بمهمة الدعوة لصالح الملايين من المشردين داخلياً في مختلف جهات العالم. وبناءً عليه، شجع بنشاط الجهات الفاعلة الأخرى في جهودها لصالح المشردين داخلياً وتعاون معها تعاوناً مكثفاً. وتشمل هذه الجهات وكالات الأمم المتحدة وموظفيها المعنيين بالشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان والمسائل الإنمائية، ولا سيما وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية/منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، ومفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، ووحدة المشردين داخلياً المنشأة حديثاً في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والآليات المختلفة لحقوق الإنسان التي أنشأتها لجنة حقوق الإنسان، والهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان التي ترصد تنفيذ معاهدات حقوق الإنسان التي انضمت إليها الدول أو المنظمات غير الحكومية، مثل مشروع المشردين داخلياً العالمي التابع للمجلس النرويجي للاجئين، والمجتمع المدني المحلي، والمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان، ومنظمات المشردين داخلياً.

١١- كما يعي ممثل الأمين العام الحاجة إلى تعزيز المشاركة مع وسائط الإعلام الوطنية والدولية في سبيل زيادة الوعي بشأن أزمة المشردين داخلياً في شتى أصقاع العالم. وقد عقد، في إطار متابعة بعثاته القطرية، مؤتمرات صحفية في البلدان المعنية بهدف استحداث الدعم لصالح المشردين داخلياً، وكذلك الدول المتأثرة بالمشكلة. والآن، بعد أن قبلت الحكومات بأن هذا المجال يجب أن يكون محل الاهتمام المشروع للمجتمع الدولي ومحل مشاركته، هنالك حاجة واضحة إلى الاضطلاع بأنشطة في مجال الدعوة تكون موجهة أكثر لنشر الاستنتاجات الرئيسية للبعثات المضطلع بها والبحوث المجرأة. وتشتمل المسائل الجارية التي تم بحثها بالتعاون مع مؤسسة بروكيتز/كلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنس (مشروع كلية الدراسات الدولية المتقدمة) على دور قوات حفظ السلام إزاء المشردين داخلياً، وحقوقهم في التصويت، والجهود الرامية إلى وضع نهج شامل لحماية ضحايا الهجرة القسرية. وأصبحت مجلة الهجرة القسرية وسيلة هامة لنشر المعلومات بخصوص العمل المضطلع به في إطار الولاية. فعلى سبيل المثال، نُشرت خلال السنة الماضية ثلاثة مقالات أعدها ممثل الأمين العام بشأن التحدي الذي تطرحه مسألة السيادة والاستنتاجات التي خلص إليها إثر البعثة التي اضطلع بها إلى أوغندا^(٢).

١٢- وغالباً ما يتم التغافل عن صوت المشردين داخلياً أنفسهم لدى معالجة الأزمات المتعلقة بالمشرد الداخلي والتصدي لها. وهنالك حركة ناشئة تسعى إلى تعزيز المساءلة أمام المنتفعين، أخذت تزداد شأنها داخل الأوساط الدولية المعنية بالشؤون الإنسانية، والجهات المانحة. غير أنه يجب القيام بالمزيد كيما يُسمع صوت الفئات الأكثر تأثراً، وكخطوة

في اتجاه النهوض بهذه المسألة، اقترح استكشاف إمكانية عقد مؤتمر يجمع المشردين داخلياً الوافدين من بلدان مختلفة لمناقشة شواغلهم، وإبلاغها للمجتمع الدولي، والمساعدة في تحديد نهج أفضل للمساعدة والحماية. ويمكن القيام بذلك في إطار الولاية، أو بالتعاون مع شركاء آخرين يعملون بشكل وثيق مع منظومة الأمم المتحدة في هذا المجال.

ثانياً - وضع إطار معياري وتعزيزه

١٣- حددت اللجنة في بداية الولاية المنوطة بممثل الأمين العام، الأهمية المركزية التي يكتسبها وضع إطار معياري مناسب للاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً وضمان حماية حقوقهم. وعليه قام الممثل وفريق الخبراء القانونيين العامل معه، بناء على طلب ودعم مستمر من اللجنة والجمعية العامة، بوضع "المبادئ التوجيهية بشأن التشرّد الداخلي" (الوثيقة E/CN.4/1998/53/Add.2)، التي تجمع وتصنف من جديد الصكوك الدولية القائمة في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني، وكذلك قانون اللاجئين الذي ينطبق قياساً على ذلك. وتتطرق المبادئ إلى كافة "مراحل" التشرّد؛ والمكافحة والحماية والمساعدة أثناء التشرّد؛ والمسائل المتعلقة بالعودة وإعادة التوطين والاندماج.

١٤- ومنذ أن عُرضت المبادئ التوجيهية على اللجنة في عام ١٩٩٨، سعى الممثل بهمة إلى الترويج لاستخدامها وقبولها على الصعيد الدولي والإقليمية والوطنية. وأحرز تقدم هام، إذ أصدرت دول عديدة قوانين تقوم على المبادئ التوجيهية، واعتمد كل من اللجنة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة وهيئات دولية أخرى، قرارات تدعم تلك المبادئ، وأصدر العديد من المنظمات الإقليمية في العالم بيانات وإعلانات بهذا الشأن، وصارت الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى المعنية بالشؤون الإنسانية تعتمد أكثر فأكثر المبادئ التوجيهية في أعمالها؛ بالإضافة إلى ترويج هذه المبادئ واستخدامها على نطاق واسع من جانب المنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني المحلي، ومنظمات المشردين داخلياً.

١٥- ومنذ التقرير الأخير الذي قدمه ممثل الأمين العام إلى اللجنة، تحقق عدد من الإنجازات في هذه المجالات. فعلى الصعيد الدولي، أعربت الجمعية العامة في آخر قرار لها (١٧٧/٥٨) "عن تقديرها لكون المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرّد الداخلي قد أصبحت أداة مهمة في معالجة حالات التشرّد الداخلي ورحبت بحقيقة أن عدداً متزايداً من الدول ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وغير الحكومية أصبح يطبقها كميّار، وشجعت جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة على استخدام المبادئ التوجيهية في معالجة حالات التشرّد الداخلي".

١٦- وسُجّلت أيضاً بعض التطورات المشجعة على الصعيد الإقليمي، ولا سيما في أفريقيا وأوروبا. ففي مؤتمر عقد في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ بشأن التشرّد الداخلي في المنطقة الفرعية للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد) واشترك في رعايته ممثل الأمين العام ووحدة التشرّد الداخلي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (ترد تفاصيل أكبر عنه أدناه وفي الإضافة ٤ لهذا التقرير)، اعتمد وزراء الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، الذين يمثلون إثيوبيا، وإريتريا، وأوغندا، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وكينيا، "إعلان الخرطوم بشأن المشردين داخلياً في المنطقة دون الإقليمية للهيئة الحكومية

الدولية المعنية بالتنمية"، حيث "أحاطوا علماً بالمبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي بوصفها أداة مفيدة لوضع وتقييم السياسات والتشريعات الوطنية المناسبة بشأن التشرد الداخلي، كما لاحظوا أن المبادئ تجمع صكوك القانون الدولي المتوفرة بشأن التشرد الداخلي". وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، اعتمد المجلس الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا القرارين ٠٣/٣ و ٠٣/٤، حيث "أخذ في الاعتبار مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن التشرد الداخلي بوصفها إطاراً مفيداً لعمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والمساعي التي تقوم بها الدول المشاركة في معالجة التشرد الداخلي". وبالمثل، اعتمدت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، التوصية ١٦٣١ (٢٠٠٣) التي تطلب فيها إلى لجنة الوزراء التابعة لها أن "تساهم في ترويج المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي على الصعيد الأوروبي". ويقوم الممثل والأطراف الأخرى التي تضطلع بأنشطة الدعوة لصالح المشردين بدعم الجهود من أجل تشجيع العمل على أساس هذه القرارات والتوصيات وتنفيذها.

١٧ - وعلى المستوى الوطني، استمر العمل على وضع سياسة وطنية بشأن التشرد الداخلي في أوغندا بالاستناد إلى المبادئ التوجيهية. وأجرت الحكومة عملية استشارية واسعة النطاق في صفوف أصحاب المصلحة ووضعت نصاً يدمج الاحتياجات المحلية والمعايير الدولية. وبالرغم من أن هذه العملية استغرقت وقتاً طويلاً، يُذكر الآن أن مشروع السياسة عُرض على مجلس الوزراء لإقراره، وهناك آمال كبيرة في أن يتم اعتماد قانون في أجل قريب جداً. وسيشكل هذا تطوراً إيجابياً جداً بالنسبة لأوغندا، ويأمل ممثل الأمين العام أن يؤدي هذا التطور ثماره في أسرع وقت (لمزيد من التفاصيل، انظر تقرير الممثل عن البعثة المضطلع بها إلى أوغندا (الوثيقة E/CN.4/2004/77/Add.1)). وفي نيجيريا، شرعت الحكومة في بحث إمكانية وضع سياسة وطنية بشأن التشرد الداخلي، وزودها الممثل بالمبادئ التوجيهية والمواد التكميلية.

١٨ - وفي بيرو، وافق الكونغرس على مشروع قانون يرسم عدداً من الحقوق لصالح المشردين داخلياً باعتماد أسلوب شبيه جداً بأسلوب المبادئ التوجيهية. ولم يوقع الرئيس حتى الآن على المشروع لإعطائه صفة القانون، وهناك بعض المخاوف من أن يُعطل هذا المشروع نتيجة الشواغل بشأن الترتيبات المؤسسية لمعالجة التشرد الداخلي، التي يتناولها مشروع القانون أيضاً. ويأمل ممثل الأمين العام أن تتم معالجة هذه الشواغل في أسرع وقت وأن تُعتمد سياسة في شكل قانون. وفي المكسيك، تسعى الحكومة إلى إدخال تعديل دستوري ووضع سياسة وتشريعات بشأن التشرد الداخلي، وذلك بالاعتماد على المبادئ التوجيهية.

١٩ - وبالإضافة إلى تقاسم الخبرات في مجال المعايير الدولية المتعلقة بالتشرد الداخلي مع الحكومات والأطراف العاملة في مجال الدعوة والتي تسعى إلى تقييم وتطوير القوانين والسياسات المحلية في ضوء المعايير الدولية، والشركاء داخل الأمم المتحدة ومجتمع المنظمات غير الحكومية، فإن الممثل ومشروع مؤسسة بروكيتز/كلية الدراسات الدولية المتقدمة يدعمان نشر المبادئ التوجيهية على نطاق واسع، وترجمتها، بوصف ذلك خطوة ضرورية باتجاه قبولها واستخدامها. وتتوفر المبادئ التوجيهية في الوقت الراهن في أكثر من ٢٨ لغة. وعلاوة على ذلك، تم إعداد ونشر مواد تكميلية تتعلق بالمبادئ التوجيهية، الغرض منها شرح هذه المبادئ، وتفسيرها، وتيسير الوصول إليها.

٢٠ - وثمة حاجة إلى اتخاذ ترتيبات لترجمة دليل تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي (الذي اشترك في نشره، في عام ١٩٩٩، مشروع بروكيتز/كلية الدراسات الدولية المتقدمة، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والمتاح في الوقت الراهن باللغات الإسبانية والإنكليزية والروسية والفرنسية) إلى لغات أخرى. وفي هذه السنة، رعى المشروع ترجمة شروح المبادئ التوجيهية التي وضعها الأستاذ والتر كالين، إلى الروسية، ويُتوخى أن تُترجم إلى لغات إضافية أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، اشترك الممثل والمشروع في وضع دليل بشأن آليات حقوق الإنسان يهدف إلى توجيه المشردين داخلياً وممثلهم في الوصول إلى الأجهزة الدولية لحقوق الإنسان بهدف تعزيز حماية المشردين داخلياً. ويجري العمل أيضاً فيما يتعلق بالمركز القانوني للمبادئ التوجيهية، وكذلك إنشاء صفحة إلكترونية معززة بشأن المبادئ التوجيهية، تشمل المراجع الرئيسية المتعلقة بالمبادئ في المصادر القانونية المتنوعة (قرارات اللجنة، وقرارات المحاكم، إلخ). وتمتد إلى مصادر أخرى (مثل الحلقات الدراسية التي ينظمها المجتمع المدني).

٢١ - وعلاوة على ذلك، سعى ممثل الأمين العام والمشروع، بنشاط، إلى تشجيع وضع معايير مناسبة مكتملة للمبادئ التوجيهية. ويشمل هذا إجراء بحوث في مجالات مثل التشرد الناجم عن الأنشطة الإنمائية، وحقوق الملكية، والدعوة لتعزيز استخدام الأطر القانونية الأخرى من أجل التصدي للتشرد الداخلي، وذلك، مثلاً، عن طريق تشجيع المشردين داخلياً وممثلهم على اللجوء أكثر إلى الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان، وآليات حقوق الإنسان الأخرى. كما تجري البحوث بشأن النقطة التي ينتهي فيها التشرد. وعلاوة على ذلك، يدعم الممثل المبادرات التي تضطلع بها المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية لوضع معايير بشأن قضايا التشرد الداخلي، وذلك، مثلاً، من خلال الإدلاء ببيانات في المنتديات والمؤتمرات الإقليمية.

ثالثاً - العمل على وضع ترتيبات مؤسسية فعالة

الصعيد الدولي

٢٢ - من بين المهام التي طلبت اللجنة والجمعية العامة إلى ممثل الأمين العام الاضطلاع بها تقييم الترتيبات المؤسسية الدولية القائمة لمعالجة التشرد الداخلي، واقتراح تحسينات، عند الضرورة. وحدد الممثل في الأصل ثلاثة خيارات لتنظيم أسلوب المعالجة الدولي: إنشاء وكالة دولية خاصة للمشردين داخلياً، لها ولاية شاملة في مجال حماية المشردين داخلياً ومساعدتهم؛ أو تعيين وكالة قائمة حالياً للاضطلاع بالمسؤولية الكاملة عن المشردين داخلياً؛ أو التعاون فيما بين مختلف الوكالات والمكاتب ذات الصلة، داخل الأمم المتحدة وخارجها.

٢٣ - ووقع اختيار المجتمع الدولي على الخيار الثالث، أي "النهج التعاوني". ولتنفيذ النهج التعاوني، وُضعت آليات مؤسسية عديدة لتيسير التعاون فيما بين الوكالات لصالح المشردين، بهدف معالجة الفجوات المتواصلة فيما يتعلق بالتنسيق والحماية. وعلى الصعيد القطري، يُكلّف المنسق المعني بالشؤون الإنسانية بتيسير التنسيق بين وكالات الأمم المتحدة ومع المنظمات غير الحكومية. وغالباً ما يكون هذا الموظف هو نفس الشخص الذي يُعين بوصفه المنسق المقيم للأمم المتحدة.

وعلى مستوى المقر، يُعنى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، وهو أيضاً وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ورئيس اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بالإشراف على المنسقين المعنيين بالشؤون الإنسانية وضمان أعمال النهج التعاوني في مختلف أنحاء العالم. وهناك عدد من المؤسسات القائمة على مستوى المقر التي اضطلعت بقسط هام من العمل، بما فيها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والفريق العامل التابع للجنة الدائمة، والشبكة العليا المشتركة بين الوكالات المعنية بالمشرد الداخلي، ووحدة المشردين داخلياً التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، التي أنشئت في عام ٢٠٠٢ كذراع بين الوكالات تابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لمساعدة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ في الاضطلاع بمهامه الداخلية المتعلقة بالمشردين داخلياً.

٢٤- وعلى الرغم من تشكيل هذا الهيكل الرسمي لضمان التعاون، ما زال أسلوب تصدي المجتمع الدولي للمشرد الداخلي قابلاً للنقاش والجدل. وهذا ما بينته بشكل واضح جداً الدراسات الرئيسية الأربع التي أُجريت في السنة الماضية.

٢٥- وأول هذه الدراسات، وربما أكثرها إزعاجاً، هي "الدراسة الاستقصائية بشأن الحماية" التي أُجريت بموجب تكليف مشترك من المشروع ووحدة المشردين داخلياً، وهي دراسة ميدانية مفصلة بشأن الحماية الدولية الموفرة للمشردين داخلياً، تعتمد كإطار أساسي للتحليل ورقة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن السياسة العامة في مجال حماية المشردين داخلياً لعام ١٩٩٩. وقام الفريق المكلف بالدراسة الاستقصائية بزيارة إلى تسعة بلدان لديها مشردون داخلياً، واستجوب الممثلين عن المنظمات الإنسانية بشأن الأنشطة التي يضطلعون بها في مجال الحماية، ومدى وعيهم بالأحكام الواردة في سياسة اللجنة الدائمة فيما يتعلق بالحماية، والتحديات التي يواجهونها في تنفيذها.

٢٦- وكشفت مسودة أولية للدراسة أنه بالرغم من أن موظفي الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية بذلوا جهوداً كبيرة في بعض البلدان المتأثرة لتقديم الحماية للمشردين داخلياً، فنادرًا ما تنفذ العناصر الأساسية لسياسة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في مجال الحماية - أو حتى تكون معروفة - ميدانياً. ونتيجة لذلك، خلصت الدراسة الاستقصائية إلى أن "النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة في مجال حماية المشردين داخلياً لا يزال يقوم إلى حد بعيد على أساس مخصص وهذا النهج تحكمه شخصيات الأفراد واقتناعاتهم في الميدان أكثر مما يخضع لجدول أعمال مؤسسي على نطاق المنظومة. كما يعاني النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة فيما يتعلق بالحماية على المستوى الميداني نقصاً في الدعم السياسي والمالي من مقر الأمم المتحدة ومن الدول الأعضاء فيها". وجرى تقاسم المسودة الأولية للدراسة الاستقصائية بشأن الحماية مع الشبكة العليا والفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، كيما يتسنى للجهات المعنية بالشؤون الإنسانية البدء على الفور بتقييم النتائج ووضع الخطط التصحيحية. وسوف يقوم مشروع مؤسسة بوركيتر - كلية الدراسات الدولية المتقدمة في عام ٢٠٠٤ بنشر صيغة عامة للدراسة تدرج فيها تعليقات كل أصحاب المصلحة.

٢٧- وبالتوازي مع ذلك، أحررت وحدة المرشدين داخلياً التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية دراستها الاستقصائية الخاصة بعنوان "مصفوفة الاستجابة للمرشدين داخلياً"، وكانت تهدف إلى رسم معالم استجابة الأطراف الفاعلة في المجالات الإنسانية للمرشدين داخلياً لدى جميع البلدان المتأثرة، ودراسة مدى فعالية النهج التعاوني. ونشرت الوحدة استبياناً على شبكة الويب لهذا الغرض وطلبت إلى وكالات الأمم المتحدة، والأفرقة القطرية للأمم المتحدة، ولا سيما منسقا الشؤون الإنسانية، والمنظمات غير الحكومية، أن ترد على الأسئلة الواردة فيه. ويبدو أن النتائج جاءت لتؤكد الحاجة إلى تعزيز الاستجابة المؤسسية. ولاحظت وحدة المرشدين داخلياً في تحليلها لنتائج الدراسة الاستقصائية بشأن الحماية، والمصفوفة، أن الدراستين توحيان بأن هناك حاجة إلى التزام أقوى من جانب كل الأطراف الفاعلة المشاركة في النهج التعاوني، وإلى شفافية في الإجراءات وقدرة أكبر على التنبؤ؛ وحاجة واضحة إلى تعزيز أنشطة الحماية إزاء المرشدين داخلياً، وإلى مساءلة أكبر في المنظومة بأسرها من أجل ضمان تنفيذ النهج التعاوني على النحو المناسب.

٢٨- وأجريت دراسة ثالثة في شكل استعراض مستقل بطلب من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لتقييم ما أحرزته هي نفسها من تقدم خلال السنوات العشر الماضية، بوصفها هيئة لصنع القرار، والتنسيق، والاتصال داخل الأمم المتحدة والمجتمع الدولي الأوسع المعني بالشؤون الإنسانية. وبالرغم من أن التقييم الذي أجرته اللجنة الدائمة لم يركز بالتحديد على التشرد الداخلي، فقد لاحظ أن تحسين أسلوب التصدي الدولي للتشرد الداخلي شكل أحد الاهتمامات الرئيسية للفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات خلال السنوات الأخيرة. وخلص القائمون بالاستعراض إلى أن التقدم الذي أحرزته اللجنة الدائمة والفريق العامل التابع لها فيما يتعلق بالتغلب على الفجوات التي كشفت عنها الولاية والتي تعاني منها الاستجابة لاحتياجات المرشدين داخلياً كان دون مستوى الآمال، ولكنهم تنبؤوا بأن هذه المسألة سوف تعود قريباً لتحتل الصدارة في جدول أعمال الفريق.

٢٩- وفي الختام، وكما هو وارد في اختصاصات الوحدة المعنية بالمرشدين داخلياً، أجرت الوحدة أيضاً في عام ٢٠٠٣ تقييماً مستقلاً. وفي هذا التقييم، تم قياس مدى نجاح الوحدة في تحقيق الأهداف المحددة في اختصاصاتها^(٣). كما تناول التقييم بالبحث سير عمل الوحدة فيما يتعلق بعملية التخطيط وطبيعة ونوعية العلاقات الرئيسية التي تربط الوحدة بمختلف الوكالات، بما في ذلك علاقاتها بممثل الأمين العام. وخلص التقييم إلى أن تنفيذ النهج التعاوني في الميدان لم يكن في مستوى الآمال، وأن الوحدة لم يكن لها الأثر المرجو على المنظومة، وشدد على أن المنظومة بأسرها، بما في ذلك الوكالات والجهات المانحة، تتحمل المسؤولية فيما يتعلق بقصور تنفيذ النهج التعاوني. وحث التقييم الوحدة على وضع رؤية استراتيجية أكثر وضوحاً وتركيز أنشطتها على ولايتها الأساسية، والسعي إلى التأثير تأثيراً أكبر على منظومة الأمم المتحدة، كما حث منسق الإغاثة في حالات الطوارئ والوكالات على الالتزام بأن تقدم لها الدعم لمدة سنتين أو ثلاث سنوات أخرى على الأقل. وإذا منيت هذه الجهود بالفشل، اقترح التقييم أن تعيد المنظمة النظر بصورة جوهرية في نهجها التنظيمي فيما يتعلق بمشكلة التشرد الداخلي.

٣٠- ومتابعة للتقييم، نظمت حكومة كندا حلقة دراسية عقدت في جنيف في ٤ شباط/فبراير ٢٠٠٤ مع ممثلي وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والدول المانحة، ومكنت هذه الحلقة من زيادة توضيح الأدوار المنوطة بمختلف الأطراف الفاعلة، وإنارة السبيل بالنسبة للمستقبل. وبرز أثناء الحلقة الدراسية، التي حضرها ممثل الأمين العام وكذلك منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، قبول واسع النطاق للاستنتاجات والتوصيات الواردة في التقييم الذي أجرته الوحدة المعنية بالمشردين داخلياً فيما يتعلق بالحاجة الملحة إلى تعزيز "النهج التعاوني". كما أكد المشاركون على الحاجة إلى ما يلي: (أ) مجموعة إجراءات أكثر وضوحاً وقابلية للتنبؤ لتحديد أدوار الوكالات؛ (ب) جهود لزيادة وعي المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية لمسؤولياتهم فيما يتعلق بالمشردين داخلياً؛ و(ج) وسائل ابتكارية لمعالجة المشكلات التي تطرحها الحماية. وهناك فكرة عرضتها الوحدة، ورأى المشاركون أنها جديدة بأن تخضع لمزيد من النقاش، وهي إنشاء "قدرة لتوفير الحماية" أو "قوة احتياطية لتقديم الحماية" تابعة للوحدة المعنية بالمشردين داخلياً، قد تستلزم إعداد قائمة بالموظفين المؤهلين في مجال الحماية الذين يمكن نشرهم في حالات التشرّد الداخلي حيثما لا يمكن لوكالة واحدة من وكالات الأمم المتحدة أن تضطلع بمفردها بمسؤولية توفير الحماية للمشردين داخلياً. كما اقترحت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فكرة تحديد "تصنيف خاص بالوحدة المعنية بالمشردين داخلياً" يتمثل في وضع قائمة بالأدوار التي تضطلع بها مختلف الجهات الفاعلة في الميدان إزاء المشردين داخلياً.

٣١- وأثناء الاجتماعات اللاحقة للشبكة العليا والفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، شكلت هذه الدراسات الأربع قاعدة للمناقشات بشأن إصلاح "النهج التعاوني" وبذلك، تنشيطه. ويتوقع أن تقدم "خريطة طرق مفصلة" إلى اجتماع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات سيعقد على مستوى رؤساء الوكالات في المستقبل القريب، على أمل أن يتحقق هذا. وشارك مكتب ممثل الأمين العام مشاركة مكثفة في هذه المناقشات، وينبغي أن يستمر في إسداء النصح والمساعدة سعياً إلى تعزيز النظام التعاوني.

٣٢- وفي حين أن من السابق للأوان جداً إعطاء إشارة واضحة عن الكيفية التي يمكن بها تعزيز أسلوب التصدي الدولي وما سيرتب على ذلك من أثر، هناك بعض النقاط الناتجة عن العملية الملخصة أعلاه تجدر الإشارة إليها. وأولها التأكيد على أن المنظومة أحرزت تقدماً في الاتفاق بشأن ضرورة تعزيز التصدي الدولي لمسألة التشرّد الداخلي، غير أنه لم يتم حتى الآن تحقيق أي نجاح فيما يتعلق بنوعية تدابير التصدي واتساقها ونطاقها. ولكي يعمل النظام بصورة أكثر فعالية، يجب التسليم بعوامل عديدة ومعالجتها. فيجب أن يُؤكّد ويُدعم دور القيادة الذي يضطلع به منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، ولا سيما من جانب الوكالات التنفيذية. وفي نفس الوقت، يجب على منسق الإغاثة في حالات الطوارئ أن يكون قائداً مقنعاً بين أقرانه كيما يمارس تلك القيادة. كما يجب أن يقدم الدعم الكامل للوحدة المعنية بالمشردين داخلياً، بوصفها ذراع منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، في تنفيذها للولاية المنوطة بها. وتتمثل مسؤوليتها الأساسية في مساعدة المنسق على ضمان قيام الوكالات التنفيذية بما يجب عليها القيام به لمساعدة المشردين. ومرة أخرى، يجب على الوحدة أن

تمارس هذه الوظيفة بصورة مقنعة. على أنه لا بد، في الختام، من ممارسة المساءلة، وذلك من خلال منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، وفي نهاية المطاف، من خلال الأمين العام.

٣٣- ولكي يكون النهج التعاوني فعالاً وشاملاً في تلبية احتياجات المشردين داخلياً، يتعين، ليس فقط على الوحدة ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ، وإنما أيضاً على الوكالات التنفيذية، أن تكون سباقة في دعم هذا النهج ومعالجة الفجوات التي يتم تحديدها، بالاستناد إلى الميزات النسبية لكل واحدة منها. وينطبق هذا بالخصوص في مجال الحماية، حيث ينبغي الترحيب بالمشاركة المتزايدة من جانب الوكالات التي تتوفر لديها خبرات محددة في مجال الحماية، ومن بينها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وبالإضافة إلى ذلك، سوف يتعزز النهج التعاوني أيضاً من خلال توثيق التعاون بين مختلف الجهات الفاعلة - الوحدة المعنية بالمشردين داخلياً، والمشروع العالمي للمشردين داخلياً التابع للمجلس النرويجي للاجئين، وممثل الأمين العام، إلى جانب المؤسسات الداعمة، مثل مشروع مؤسسة بروكيتز - كلية الدراسات الدولية المتقدمة، مع احترام استقلالية الكيانات الثلاثة الأخيرة احتراماً تاماً. وبالفعل، وضعت هذه الكيانات وتقاسمت فيما بينها خطط عمل بهدف بلورة هذا التعاون الوثيق والاستراتيجي.

٣٤- ويؤمن ممثلو الأمين العام أن من المهم أن يواصل التعاون الوثيق مع مختلف الأطراف الفاعلة. ويمكن لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ والممثل، بفضل تعاونهما الحثيث، أن يؤدي دور القيادة في الاضطلاع بأنشطة الدعوة على الصعيدين العالمي والقطري، ويفسح المجال أمام الوكالات التنفيذية للتحرك وتقديم ما يلزم من مساعدة وحماية، ويضمننا إنفاذ نهج أكثر فعالية وشمولاً. وفوق ذلك، يمكن للوحدة المعنية بالمشردين داخلياً، وكذلك مشروع المشردين داخلياً العالمي التابع للمجلس النرويجي للاجئين، الذي له ولاية وخبرة مميزة في جمع المعلومات، تقديم النصح لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ وللممثل بشأن المجالات التي يمكن أن يتدخل فيها تدخلاً بنّاءاً، ولكن، على الوكالات التنفيذية أن تطلع بالمسؤولية الأساسية لتضمن سير التعاون فيما بينها في الميدان.

الصعيد الإقليمي

٣٥- وعلى الصعيد الإقليمي، سعى ممثل الأمين العام، عملاً بقرارات اللجنة والجمعية العامة، إلى زيادة الوعي بمسألة التشرّد الداخلي في صفوف المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في شتى أنحاء العالم، وإلى تشجيعها على المشاركة في معالجة المسألة. وعلى مدى السنين، عقد الممثل، بالاشتراك مع المشروع، دورات دراسية ومؤتمرات لهذا الغرض مع منظمة الوحدة الأفريقية، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومجلس أوروبا، والكومنولث، ومنظمة الدول الأمريكية. وفي هذه السنة، وكما ذكر أعلاه، اشترك الممثل مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والوحدة المعنية بالمشردين داخلياً في رعاية المؤتمر الأول للهيئة بشأن التشرّد الداخلي في المنطقة الفرعية (التي تضم إثيوبيا، وإريتريا، وأوغندا، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وكينيا). واستضافت المؤتمر حكومة السودان، بوصفها رئيسة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، في الفترة من ٣٠ آب/أغسطس إلى ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ في الخرطوم. ونُظّم

المؤتمر في شكل اجتماع خبراء لمدة يومين، عقبه اجتماع وزراء الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية لمدة يوم واحد. ويرد في الوثيقة E/CN.4/2004/77/Add.4، تقرير موجز عن أعمال جزء المؤتمر الذي خصص لاجتماع الخبراء.

٣٦- وشكّل مؤتمر الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية حدثاً هاماً لعدد من الأسباب. فكما أُشير بالفعل، نشأ هذا المؤتمر عن إعلان وزاري يسلم بأهمية وفائدة المبادئ التوجيهية والمعايير الدولية الإنسانية والمتعلقة بحقوق الإنسان عموماً في مجال التصدي الوطني لمشكلة التشرد الداخلي. وأكد الوزراء والخبراء على استعداد الدول الأعضاء في الهيئة للعمل جنباً إلى جنب، ولا سيما لمعالجة الدينامية الإقليمية التي تغذي وتضخم التشرد الداخلي لدى كل دولة طرف، بما في ذلك عوامل مثل التوترات المتواصلة بين بعض الدول الأطراف، وانتشار الأسلحة الصغيرة، وسرقة المواشي، والظروف المناخية، والحزازات الإثنية.

٣٧- ومن بين التوصيات التي قدمها الخبراء واعتمدها الوزراء، التوصية بإنشاء وحدة داخل أمانة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية لمتابعة القضايا العديدة التي أثارها المؤتمر، ومساعدة الدول الأعضاء في وضع سياسات تتعلق بالمشردين داخلياً، ونشر المبادئ التوجيهية. ويتطلع ممثل الأمين العام إلى العمل مع الدول الأعضاء في الهيئة وأمانتها لتنفيذ هذه التوصيات وغيرها من التوصيات الأخرى.

٣٨- وفي أوروبا، ركزت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تركيزاً متزايداً على تطبيق المبادئ، بعد نشرها لدى الدول المشاركة وبعثاتها الميدانية. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، عقد مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع للمنظمة اجتماعاً بشأن الهجرة والتشرد الداخلي، كان هدفه الأساسي بلورة السبل التي يمكن بها للمؤسسات المنظمة وعملها الميدانية والدول المشاركة فيها أن تعزز تصديها للتشرد الداخلي، لا سيما عن طريق التطبيق العملي للمبادئ. وخلال اجتماع تنفيذ البعد البشري الذي عقدته المنظمة في العام التالي، أعربت عدة دول عن تأييدها لتعزيز دور المنظمة في ما يتعلق بالتشرد الداخلي، فضلاً عن قيمة المبادئ التوجيهية باعتبارها إطاراً للعمل. وتمثل الحلقة الدراسية الإقليمية المعنية بالتشرد الداخلي في جنوب القوقاز (الوثيقة E/CN.4/2001/5/Add.2)، وكذلك استعراض متابعة للتشريعات الوطنية، الذي اشترك في رعايته مع الممثل مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع للمنظمة، أمثلة يُحتذى بها للكيفية التي تدعم بها المنظمة دعماً نشطاً للترويج للمبادئ وتطبيقها على الصعيد القطري^(٤).

٣٩- وتواصل هذا الزخم في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا خلال السنة الماضية. فقد اعتمدت الجمعية البرلمانية للمنظمة المذكورة، في تموز/يوليه ٢٠٠٣، "إعلان روتردام" الذي حث فيه وزراء المنظمة على النظر في "التصديق على مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن التشرد الداخلي، أو تبني الجوانب الرئيسية لهذه المبادئ التوجيهية باعتبارها مبادئ تلتزم بها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا". كما برزت مسألة التشرد الداخلي أثناء اجتماع تنفيذ البعد البشري الذي عقدته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في شهر تشرين الأول/أكتوبر في وارسو، حيث أوصت حكومات ومنظمات غير حكومية عديدة بدمج المسألة دمجاً أكبر في أعمال المنظمة^(٥). وفي فترة لاحقة من الشهر، اشتركت هولندا، بوصفها رئيسة

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مع مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، في رعاية جلسة إعلامية وتبادل للمعلومات بين وفود المنظمة، وبمشاركة الممثل، بشأن دور الحماية الوطنية والدولية فيما يتعلق بالتشرد الداخلي. وفي كانون الأول/ديسمبر، اتخذ المجلس الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا قرارين بشأن التشرد الداخلي. وفي القرار ٣/٤، لمذكور آنفاً (انظر الفرع الثاني) "أخذ المجلس الوزاري في الاعتبار مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن التشرد الداخلي بوصفها إطاراً مفيداً لعمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمسعفي التي تقوم بها الدول المشاركة في معالجة التشرد الداخلي". وجرى التأكيد على هذا من جديد في القرار ٣/٣ الذي ينص على وضع خطة عمل لتحسين حالة العجر والسنتي في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وتشمل خطة العمل أيضاً التزامات من جانب وزراء المنظمة بضممان تسجيل السكان العجر والسنتي المشردين قسرياً التسجيل المطلوب، وتزويدهم بالوثائق ذات الصلة، وتمكينهم من القيام بخيار نير لدى ممارسة حقهم في العودة الآمنة والكرامة والمستدامة. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، أعلن المجلس الدائم لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن المنظمة ستعقد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ اجتماعاً تكاملياً بشأن البعد البشري لمسألة المشردين داخلياً.

٤٠ - أما في أمريكا اللاتينية، فقد اشترك ممثل الأمين العام في شباط/فبراير ٢٠٠٤، مع المشروع في رعاية مؤتمر بشأن التشرد الداخلي استضافته حكومة المكسيك في مدينة مكسيكو، وشارك فيه أيضاً المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين، السيد رودولفو ستافنهاغن. واشترك في المؤتمر ممثلون عن الحكومات، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمجتمع المدني، ومجتمعات المشردين داخلياً، ووكالات دولية من بيرو، وغواتيمالا، وكولومبيا، والمكسيك، والمقرر الخاص السابق المعني بالمشردين داخلياً التابع للجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، بهدف مناقشة التوجهات الراهنة للتشرد الداخلي في المنطقة، وإيجاد أساليب تصدي وطنية وإقليمية ودولية فعالة. وجاء تنظيم الحلقة الدراسية الإقليمية بشأن التشرد الداخلي في الأمريكتين، كمبادرة أُنفق عليها أثناء البعثة التي اضطلع بها الممثل إلى المكسيك في عام ٢٠٠٢ (الوثيقة E/CN.4/2003/86/Add.3). ووفر الاجتماع الذي عُقد في مدينة مكسيكو فرصة للممثل والحكومة لمتابعة التطورات الحاصلة منذ تلك البعثة. وعلاوة على ذلك، فإن الحلقة الدراسية نفسها وفرت للممثل فرصة لمتابعة بعثاته السابقة التي اضطلع بها إلى كولومبيا (الوثيقة E/CN.4/1995/50/Add.1 و Corr.1)، والوثيقة E/CN.4/2000/83/Add.1)، وإلى بيرو (الوثيقة E/CN.4/1996/52/Add.1) بالإضافة إلى حلقة العمل لعام ١٩٩٩ التي شارك في تنظيمها المشروع في كولومبيا^(٦). واحتُتمت الحلقة الدراسية بوضع إطار للعمل يؤكد على المسؤولية الوطنية ويشتمل أيضاً على أساليب تصدي إقليمية ودولية، الغرض منها تقديم التوجيه والمساعدة للحكومات والمجتمع المدني، والجهات الفاعلة إقليمياً وكذلك دولياً في معالجة التشرد الداخلي في الأمريكتين. كما ينبغي أن يقدم إطار العمل توجيهاً مفيداً في أقاليم أخرى من العالم أيضاً، وسيدرج هذا الإطار في تقرير الحلقة الدراسية الذي سينشر في ربيع عام ٢٠٠٤. وعقب الحلقة الدراسية، اجتمع الممثل والمدير المشارك لمشروع مؤسسة بروكيتز - كلية الدراسات الدولية المتقدمة، مع لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وأكد أعضاء هذه اللجنة من جديد التزامهم بمعالجة مسألة التشرد الداخلي في الأمريكتين، والتعاون مع الممثل والمشروع.

٤١ - كما شارك ممثل الأمين العام والمشروع في اجتماع خاص للخبراء بشأن التشرد الداخلي، عقدته أمانة الكومنولث في لندن في أيار/مايو ٢٠٠٣. وشاركت في الاجتماع حكومات الدول الأعضاء في الكومنولث، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني في الكومنولث، لمناقشة مسألة التشرد الداخلي في الدول الأعضاء في الكومنولث ووضع مجموعة من الممارسات الفضلى لتوجيه حكومات تلك الدول بالاستناد إلى المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي. وسينشر التقرير في عام ٢٠٠٤.

٤٢ - ويقوم ممثل الأمين العام والمشروع باستكشاف إمكانية عقد مؤتمر إقليمي بشأن التشرد الداخلي في جنوب آسيا، وبالاشتراك مع المجتمع الإنمائي للجنوب الأفريقي في السنة المقبلة. كما أنهما يخططان لتنظيم المتابعة مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومجلس أوروبا لضمان تنفيذ التدابير المتفق عليها كما هو مبين أعلاه.

رابعاً - التركيز القطري

٤٣ - مكّنت البعثات القطرية، التي أجرى منها ممثل الأمين العام ٢٧ بعثة حتى الآن، من زيادة فهم مشكلة التشرد الداخلي، وتوجيه العناية الوطنية والدولية نحو الأزمات المهمة، وحفز الاستجابة الوطنية والدولية. فالبعثات توفر الفرصة لإجراء تقييم ميداني لظروف المشردين داخلياً، وإقامة حوار موجه نحو إيجاد الحلول مع المسؤولين الحكوميين، والسلطات الأخرى، والوكالات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني، وقبل كل شيء، مع المشردين داخلياً أنفسهم. وغالباً ما ساعدت الحوارات التي أقامها الممثل في تمهيد الطريق لمشاركة بناءة أكثر بين الحكومة والفريق القطري للأمم المتحدة. واستمر الممثل، بعد انتهاء البعثات الوطنية، في رصد الحالة ومتابعة الفرص لمواصلة التعاون من أجل تحسين أسلوب التصدي وتنفيذ توصياته.

٤٤ - وقام ممثل الأمين العام بزيارة إلى أوغندا في الفترة من ١٠ إلى ١٦ آب/أغسطس ٢٠٠٣، وترد نتائج البعثة في الوثيقة E/CN.4/2004/77/Add.1. وساعدت البعثة في زيادة الوعي الدولي بالحالة المأساوية التي يعيشها أكثر من ١,٤ مليون من المشردين داخلياً في شمال البلاد. ورحب الممثل بالمبادرة التي اتخذتها الحكومة لوضع سياسة وطنية بشأن التشرد الداخلي، وهو يتطلع إلى أن تُعتمَد هذه السياسة وتُنفذ في مطلع عام ٢٠٠٤. غير أنه اتضح أيضاً أن هنالك حاجة إلى مشاركة وطنية ودولية أقوى لضمان أدنى مستويات الحماية والمساعدة لصالح المشردين داخلياً. وكان الممثل قد حث بوجه خاص الحكومة على ضمان الحماية الجسدية للمشردين في المخيمات، التي ظلوا معرضين لعمليات الاعتداء والاختطاف التي ينفذها المتمردون، بالإضافة إلى توفير ما يلزم من حماية ومساعدة لمن يسمون "رحل الليل"، وهم زهاء ٢٥ ٠٠٠ شخص، معظمهم من الأطفال، قدموا ليلاً إلى المراكز الحضرية الشمالية للنوم هناك خوفاً من عمليات الاعتداء والاختطاف التي تنفذها المجموعات المتمردة المسلحة. وإن الحاجة الملحة إلى توفير حماية جسدية أفضل قد برزت من

جديد أمام أنظار العالم، وفي صورة مأساوية، في شباط/فبراير ٢٠٠٤، عندما هاجم متمردون، حسب ما أفادت التقارير، مخيماً للمشردين في منطقة ليرا، وذبحوا أكثر من ١٩٠ شخصاً.

٤٥- وفي الفترة من ٧ إلى ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، قام ممثل الأمين العام بزيارة إلى الاتحاد الروسي، واضطلع بزيارات ميدانية إلى أنغوتشيا والشيشان. وترد نتائج البعثة في الوثيقة E/CN.4/2004/77/Add.2. وركزت البعثة على قضايا العودة الطوعية للمشردين داخلياً، وكذلك تقديم ما يلزم من مساعدة إنسانية وحماية للعائدين في الشيشان. وأثناء البعثة، أجرى الممثل محادثات بناءة بخصوص هذه القضايا مع السلطات الحكومية في كل من موسكو وشمال القوقاز. وفي التقرير، بحث الممثل الحكومة على الالتزام بما أكدته من احترامها لحق المشردين في العودة الطوعية، وضمان إتاحة السكن البديل في أنغوتشيا والأماكن الأخرى للذين لا يرغبون في العودة. كما بحث الحكومة على تأمين الحماية للعائدين في الشيشان، الذين أعربوا للممثل عن شواغلهم إزاء انعدام الأمن والحماية.

٤٦- ويُتوقع أن يضطلع ممثل الأمين العام ببعثة رسمية إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية في المستقبل القريب. فالتقديرات تشير إلى أن هذا البلد يستضيف في الوقت الراهن أكثر من ثلاثة ملايين من المشردين داخلياً. وسوف يتعاون الممثل مع الحكومة بصورة بناءة من أجل تحديد الإجابات والحلول المناسبة لأزمة التشرّد.

٤٧- كما طلب ممثل الأمين العام أن يقوم بزيارة إلى أفغانستان، وسري لانكا، وسيراليون، وكوت ديفوار، وكولومبيا، وليبيريا، وميانمار. وهو يلاحظ مع التقدير أن حكومة كوت ديفوار وسيراليون رحبتا بهذه الزيارة، وأن حكومة كولومبيا أصدرت دعوة دائمة لكل القيمين على الإجراءات الخاصة للجنة حقوق الإنسان. والممثل على اتصال مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في أفغانستان، وقد فهم أن الحكومة سترحب بزيارته. كما التقى بالممثلين الدبلوماسيين لكل من سري لانكا وميانمار في جنيف ويأمل توجه حكومتا البلدين له دعوة للاضطلاع ببعثة إلى البلدين.

٤٨- وعلاوة على ذلك، قام ممثل الأمين العام وفقاً لأحكام قرار اللجنة ١١/٢٠٠٣، بتوجيه رسالة خطية إلى حكومة تركمانستان في ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣، أشار فيها إلى أن اللجنة طلبت إلى الممثل، وإلى القائمين بالإجراءات الخاصة الأخرى، التماس دعوة للقيام بزيارة إلى البلد، وطلب الحصول على معلومات من الحكومة بشأن التشرّد الداخلي في تركمانستان تحسباً لإمكانية الاضطلاع ببعثة إلى هناك. ونظراً لعدم تلقي الممثل أي رد على رسالته، وجه من جديد في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، رسالة خطية إلى الحكومة، يُعرب فيها هذه المرة صراحة عن رغبته في الاضطلاع بمهمة رسمية إلى تركمانستان. ولم يتلق، حتى كتابة هذا التقرير، رداً على طلبه.

٤٩- وبالإضافة إلى التقارير الشاملة التي يقدمها الممثل إلى اللجنة، فإنه دأب على تقديم نتائج وتوصيات بعثاته على نحو منتظم وبسرعة أكبر إلى هيئات الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات، ولا سيما اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، للتعريف بالفجوات التي وجدت في مستوى الاستجابة الدولية لاحتياجات المشردين داخلياً، وتطوير قدرة

الوكالات التنفيذية على الاستجابة في الوقت المناسب. وشرع الفريق العامل التابع للجنة المشتركة بين الوكالات، بالتعاون مع المنسقين التابعين لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في التخطيط على نحو نظامي لاجتماعات المتابعة إثر حصوله على هذه التقارير، لضمان اتخاذ ما تقتضيه الحاجة من إجراءات. وخلال السنة الماضية، قدم الممثل تقاريره إلى الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وشارك في المناقشات المدرجة في إطار متابعة ما أسفرت عنه البعثتان المضطلع بهما إلى أوغندا والاتحاد الروسي من نتائج وتوصيات.

٥٠- ويعمل ممثل الأمين العام أيضاً على رصد حالات التشرد الداخلي، وقد أصدر بيانات عامة بشأن حالات محددة ذات أهمية خاصة، كما فعل خلال السنة الأخيرة فيما يتعلق بحالات جمهورية إيران الإسلامية، والسودان، والعراق، وليبيريا. وتوجه هذه البيانات النظر إلى قضايا ذات أهمية خاصة، وتدعو إلى إيجاد أساليب تصدي وطنية ودولية أكثر فعالية. ويضطلع الممثل أيضاً بأنشطة في مجال الدعوة بشأن حالات قطرية محددة، وذلك بالاشتراك مع منسق الإغاثة في حالات الطوارئ و/أو الوحدة، وفقاً لما تنص عليه مذكرة التفاهم بينهم. وبالإضافة إلى ذلك، قام الممثل بمساع حميدة لإقامة حوار سري رفيع المستوى، بشكل مباشر ومن خلال الرسائل الخطية، مع الحكومات بهدف إثارة الشواغل فيما يتعلق بحالات خاصة للتشرد الداخلي، وأوصى باتخاذ تدابير لضمان حصول الأشخاص المشردين داخلياً على الحماية والمساعدة، والقيام، في حالات التشريد المتحسب لها، بمنع التشريد التعسفي.

٥١- كما شجع ممثل الأمين العام على تنظيم اجتماعات وطنية بشأن المشردين داخلياً، كمتابعة لبعثاته. ويأمل في أن يُعقد اجتماع من هذا القبيل في أسرع وقت ممكن في تركيا، مما سيشكل متابعة لتوصية واردة في تقرير بعثته (E/CN.4/2003/86/Add.2). ويعرب الممثل عن ارتياحه لأن المناقشات التي تصب في هذا الاتجاه جارية بين الحكومة والفريق القطري للأمم المتحدة. وسوف تشارك في هذا الاجتماع السلطات التركية، والجهات الدولية المعنية بالشؤون الإنسانية والإنمائية بهدف التوصل إلى تحديد مشترك لآليات التصدي المناسبة للتشرد الداخلي في البلد.

٥٢- وكما ورد أعلاه، شجع ممثل الأمين العام أيضاً على اعتماد سياسات وقوانين وطنية بشأن المشردين داخلياً، وهو يأمل أن يتواصل دعم مثل هذه المبادرات من خلال تقديم الخبرات التقنية والتوجيهات فيما يتعلق بالسياسات والتشريعات الوطنية. كما يأمل أن يتواصل التشجيع على الاضطلاع بالبحوث وتنظيم المناسبات في البلدان التي صعب الوصول إليها، بهدف إثارة الاهتمام بهذه الحالات المتعلقة بالمشردين داخلياً.

خامساً - إقامة شراكات مع المجتمع الدولي والمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان

٥٣- تتطلب مشكلة التشرد الداخلي، باعتبارها مشكلة وطنية بالأساس رغم أبعادها الإقليمية والدولية، تعبئة الطاقة والموارد المحلية والالتزام على الصعيد المحلي إلى جانب الدعم الدولي. وقد استطاع ممثل الأمين العام والمشروع، بفضل ما أنجز من عمل في سبيل تطوير المبادئ التوجيهية ومركز ولاية الممثل في المجتمع الدولي واتصالاته المتعددة في الميدان، تحديد

جهات محلية نشطة في عدد من البلدان وإقامة شراكات معها، بما في ذلك منظمات غير حكومية ومؤسسات أكاديمية وجمعيات للمشردين ورابطات للمحامين، بغية تمكينها على نحو فعال من إيجاد حلولها الخاصة لمعالجة التشرد الداخلي.

٥٤- وفي عام ٢٠٠٣، نشرت الجمعية الأمريكية للقانون الدولي، والمشروع المعني بمسألة التشرد الداخلي التابع لمؤسسة بروكيتز، ورابطة المحامين الشبان في جورجيا، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، في شكل كتاب، ثلاث دراسات أجراها خبراء قانون محليين في أذربيجان وأرمينيا وجورجيا لبحث القوانين واللوائح السارية في بلدانهم في ضوء المبادئ التوجيهية. وترد استنتاجاتهم وتوصياتهم المتعلقة بالإصلاح القانوني في كتاب *The Guiding Principles and the Law of the South Caucasus: Georgia, Armenia, Azerbaijan*^(٧). ويرمي المشروع إلى تكرار العملية في سائر البلدان المتأثرة بالتشرد الداخلي في الأعوام المقبلة.

٥٥- وفي جنوب آسيا، أقام المشروع شراكات مع عدد من المنظمات، بما في ذلك اتحاد الوكالات الإنسانية في سري لانكا الذي وضع *زاد العامل في مجال العودة وإعادة التوطين والتأهيل والتنمية*، بغية مساعدة المسؤولين الحكوميين والمنظمات غير الحكومية والأطراف من غير الدول والأشخاص المشردين خلال عودة المشردين داخليا في هذا البلد. وفي الهند، يعمل المشروع مع مجموعة البحث في كلكتا، التي ستنشر كتابا عن التشرد الداخلي في المنطقة (*Internal Displacement in South Asia and the UN Guiding Principles*)، سيصدر قريبا). كذلك أقرت مجموعة البحث في كلكتا، بالتعاون مع المشروع، دورة تدريبية شتوية سنوية تتعلق بالهجرة القسرية وتركز بالأساس على التشرد الداخلي، كما ترمع تنظيم حلقات عمل للمجتمع الدولي لبحث المبادئ التوجيهية. وفي الهند أيضا، تعمل جامعة جادافبور، بالتعاون مع المشروع، على نشر كتاب هذه السنة، بعنوان *Forced Migration in the South Asian Region: Displacement, Human Rights and Conflict Resolution*. وقد حرر ممثل الأمين العام توطئة هذا الكتاب الذي يتضمن عدة فصول تتعلق بالتشرد الداخلي.

٥٦- وفي السودان، أقام ممثل الأمين العام حوارا وثيقا مع الحكومة ومع حركة/جيش تحرير شعب السودان، والمنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية، والفريق القطري، فضلا عن الأطراف الدولية المختصة، في ما يتعلق بالسلم المرتقب واحتمالات العودة والتأهيل وإعادة الإدماج وإعادة البناء. كما شارك الممثل أيضا بنشاط، إلى جانب عدد من المنظمات غير الحكومية المحلية، في دعم المبادرات الشعبية من أجل السلم والعودة في منطقة أبيي. وتعاون المشروع أيضا بنشاط مع منظمات حكومية في كولومبيا وبيرو، إذ قام بتوزيع نسخ من دليل *تطبيق المبادئ التوجيهية* وساهم في تنظيم اجتماعات تتعلق بالتشرد الداخلي.

٥٧- واعتبر الممثل أيضا المؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان جهات ذات قدرة هائلة على تشجيع اعتماد حلول وطنية أفضل إزاء التشرد الداخلي، لا سيما في مجال الحماية. ويتعاون المشروع حاليا مع منتدى آسيا والمحيط الهادئ

للمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان في تنفيذ برنامج لبناء القدرات على مدى سنة يستهدف لجان حقوق الإنسان المهتمة بقضايا التشرد الداخلي في البلدان الآسيوية.

سادساً - البحوث المركزة على السياسات

٥٨- استندت كل ركائز العمل المنجز في إطار الولاية إلى برنامج بحث شمل أسباب التشرد الداخلي ونتائجه، واحتياجات المشردين الخاصة، والأطر النظرية والمعمارية والمؤسسية للاستجابة، وحالات قطرية معينة وطرق معالجتها، ومسائل موضوعية خاصة. وفي مُستهل الولاية، أجرى ممثل الأمين العام، بناء على طلب اللجنة، دراسة شاملة لتحديد أسباب التشرد الداخلي ونتائجه. وانطلاقاً من هذه الدراسة الأولية، أعد الممثل، بالاشتراك مع روبرتا كوهين، ونزولا عند طلب الأمين العام للأمم المتحدة، دراسة أوفى للأزمة العالمية، نُشرت في مجلدين (جماهير هاربة والمنبوذون)، وأصبحت مرجعاً لا غنى عنه في هذا المجال.

٥٩- وإذ باتت الوثائق اللازمة في ما يتعلق بأزمة التشرد الداخلي العالمية متوفرة وتحسن فهم الأزمة^(٨)، توخى برنامج البحث المتصل بالولاية المزيد من الدقة للتركيز على المسائل والمشاكل المعنية التي تعترض سبيل المشردين داخلياً وتعوق الاستجابة بفعالية لمحتهم. ولا ترمي هذه البحوث إلى الإعلام فحسب، بل تسعى أيضاً إلى إلهام وضع سياسات أكثر فعالية، وإلى أداء وظيفة دعم هامة في هذا الصدد. وقدم عدد من الدراسات بصفة رسمية إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وغيرها من الهيئات، وآل إلى تغيير السياسات (مثل: النداءات الموحدة والمشردون داخلياً، والمشردون داخلياً والانتخابات: منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا). وطلبت الأمم المتحدة هي الأخرى من الممثل/المشروع تقديم بحوث وتوجيهات سياسية عامة بخصوص مسائل محددة.

٦٠- وتشمل مجالات البحث الحالية مسائل من قبيل دور قوات حفظ السلام في حماية المشردين داخلياً، وإعداد مصنف من المقررات الجامعية وكتب التدريب يتألف من جزأين ويتعلق بالتشرد الداخلي، وإجراء المزيد من البحوث في ما يتصل بالمشاركة السياسية للمشردين داخلياً في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ووضع معايير بشأن انتهاء التشرد. وستركز البحوث أيضاً على إنشاء نظام شامل لحماية المشردين داخلياً واللاجئين، واستخلاص العبر في ما يتصل بمسائل حقوق الملكية للمشردين في الأوضاع التي تعقب انتهاء النزاعات، وإجراء تحليل للمسؤولية الوطنية تجاه المشردين داخلياً بالتركيز على المؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان. كما سُنظر أيضاً في دور الأطراف من غير الدول ومسؤوليتها ومسؤوليتها تجاه المشردين داخلياً، وستجرى بحوث تتعلق بالتحديات الخاصة التي يواجهها المشردون داخلياً من النساء والأطفال. وكما تقدم ذكره، سينشر المشروع الدراسة الاستقصائية للحماية التي أجريت بالتعاون مع الوحدة المعنية بالمشردين داخلياً التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

سابعاً - ملاحظات ختامية واستنتاجات

٦١- تجدر الإشارة، لدى تقييم أسلوب تصدي المجتمع الدولي لأزمة التشرد الداخلي العالمية بمنظار ولاية ممثل الأمين العام، إلى أننا نعيش في عالم لا يزال مبدأ السيادة الوطنية فيه حجر الزاوية في العلاقات الدولية، رغم التغيرات التي طرأت على تطبيق هذا المبدأ على مر السنين. وتضع الصكوك الدولية للقانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان على عاتق الدول واجبات ملزمة قانوناً تتمثل في توفير الحماية ومد يد المساعدة للفئات المعوزة داخل حدودها الوطنية، كما تعتمد هذه الفئات في أمنها ورفاهها العام على السلطات الوطنية. ويمكن أن تقيد الدول إلى حد كبير إمكانية الوصول إلى هؤلاء الأشخاص على الصعيد الدولي، بل أن تعوقه تماماً بحجة أعمال السيادة. وباستطاعة الدبلوماسية والإقناع أن يساعدوا على خفض تلك الحواجز، غير أن الظروف القسوى قد تستوجب اتخاذ الإجراءات أكثر حزمًا.

٦٢- وأحد الأسس العملية التي يمكن أن يقوم عليها الحوار الدبلوماسي الرامي إلى التخفيف من الآثار السلبية المترتبة على تطبيق مبدأ السيادة بمفهومه الضيق هو أعمال هذا المبدأ بالمعنى الإيجابي: فالسيادة لا تشكل عقبة في وجه المشاركة والتعاون الدوليين إذا ما اعتبرت جزءاً من مسؤولية الدولة التي تملّي عليها طلب المساعدة الدولية أو تيسيرها على الأقل من أجل معاضدة الجهود الوطنية الرامية إلى حماية مواطنيها ومساعدتهم عندما يُحتم ذلك نقص الموارد والقدرات العملية أو عدم ملاءمتها. ويحمل مفهوم المسؤولية في طياته تسليماً ضمناً بمبدأ المساءلة: فعندما تعجز الدول عن الاستجابة لاحتياجات أعداد هائلة من السكان الخاضعين لسيادتها، وتعاني جموع غفيرة من الناس ويلات الحرمان وتعرض للموت، لا يمكن أن يُتوقع من المجتمع الدولي، وهو ملزم بدوره بموجب مبادئ القانون الإنساني وحقوق الإنسان، أن يظل مكتوف اليدين. وهكذا، فإن أفضل ضمانة لسيادة الدول تكمن في تحمل مسؤولياتها، بالاعتماد على التعاون الدولي إن لزم الأمر.

٦٣- هذا هو التحدي الذي تواجهه الدول التي تعاني أزمة التشرد الداخلي، وهي حالة تدخل بطبيعتها في دائرة سيادة الدولة. والسؤال الحاسم هو كيف يمكن للمجتمع الدولي تعزيز وتدعيم وتفعيل تطبيق مبدأ السيادة كمرادف للمسؤولية، بالاستناد إلى توزيع المسؤولية على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

٦٤- ويصعب بوجه خاص على الدول التي تنقسم فيها الجماعات التي تختلف هوياتها بحسب العرق أو الإثنية أو الدين أو اللغة أو الثقافة المميزة لكل منها أن تكفل حماية مواطنيها وسائر من يخضع لسلطتها وأن تضمن لهم الرفاه العام. وفي معظم الحالات، تتأثر بالقدر الأكبر الجماعات الأقلية أو المهمشة الخارجة عن دائرة الجماعة ذات الهوية المهيمنة. ويحدث ذلك غالباً في حالات النزاع، التي يشار في خصمها إلى الأقليات على أنها العدو، فيكون مصيرها التجاهل في أحسن الأحوال والاضطهاد في أسوأها. وفي ظل هذه الظروف، تفقد المواطنة قيمتها، إذ تصبح منفصلة عن التمتع بالحقوق المقترن عادة بمركز المواطن. ولذلك يُصبح التهميش وانعدام الجنسية سيئاً.

٦٥- ولا يعد التشرد الداخلي شاغلا من شواغل حقوق الإنسان فحسب، بل يكتسي أيضا بعداً إنسانياً وإنمائياً وسياسياً. وتضطلع وكالات الأمم المتحدة إلى جانب الحكومات في هذا الصدد بدور رئيسي. وإذ يُفترض أن يسهر منسق الإغاثة في حالات الطوارئ على التكامل بين الحكومات والوكالات في إطار التعاون، وبحسب ميزاتها النسبية، يكمن التحدي الحقيقي في تعاون رؤساء الوكالات المعنية، الذين يحرص كل منهم على حماية ميدانه واستقلاله. ولا بد للأمين العام أن يتدخل لفرض زعامته وسلطته المعنوية من أجل تعزيز النهج القائم على التعاون. كما يتعين على مجلس الأمن أن يزيد من فعاليته في أعمال مبدأ السيادة كمرادف للمسؤولية باعتباره فوق المصالح والشواغل الوطنية للأعضاء، لا سيما الأعضاء الخمسة الدائمين. غير أن من المهم مع ذلك الإشارة إلى التقدم المحرز في هذا الصدد. فقد عالج المجلس في الأعوام الأخيرة، من خلال برنامج حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، النقص في توفير الحماية الفعالة للمشردين داخليا. كما أقر بأن حالات التشرد الداخلي تشكل خطراً على السلم والأمن الدوليين، وطلب تحديداً أن يُحاط علماً بالحالات التي يتعرض فيها المشردون داخليا للمضايقة والأذى.

٦٦- ويعتقد ممثل الأمين العام أن المفهوم المعياري القائم على اعتبار السيادة مرادفاً للمسؤولية، وإن لم يكن جديداً على الأرجح في الفقه الدولي، يعد وسيلة قوية ما فتئت تزداد زخماً في ظل النظام العالمي الجديد. غير أنه لا بد من تفسير هذا المفهوم وشحذه و"تسنيته" كيما يتسنى تطبيقه على نحو فعال. أما كيف يمكن القيام بذلك، فهنا يكمن التحدي. وبالنسبة للمشردين داخليا يمكن لهذا المفهوم المعياري رتق الفتق بين أساليب التصدي الوطنية والإقليمية والدولية لهذه الأزمة، ومن ثم، إنشاء نظام فعال وشامل لضمان حماية أولئك المشردين.

٦٧- ومن المهم الاعتراف بأن المجتمع الدولي قد قطع شوطاً لا يستهان به في التصدي لأزمة التشرد الداخلي العالمية. فقد كان في بادئ الأمر يتحاشى الخوض في المسألة لما تتسم به من حساسية بحكم ارتباطها بالسيادة الوطنية، ثم شرع في وضع الحلول المعيارية والمؤسسية، وساهم على نحو بّناء في صياغة المبادئ والاستراتيجيات الرامية إلى حماية المشردين داخليا ومساعدتهم، وهو اليوم يكابد في سبيل إضفاء المزيد من الفعالية والشمولية على ما حققه من إنجازات.

٦٨- وقد حددت شتى الدراسات وعمليات التقييم التي أجريت خلال عام ٢٠٠٣، بشكل واضح، الثغرات والمجالات التي ستقتضي بذل المزيد من الجهود المشتركة. وبدأت بوادر توافق الآراء تظهر في صفوف المجتمع الدولي، وهو ما يبشر باستعداد لبذل المزيد من الجهود بغية تفعيل النهج القائم على التعاون وتوفير مستوى أفضل من الحماية والمساعدة للمشردين داخليا أينما كانوا. وسيطلب ذلك التزاماً قوياً من جميع الجهات. وسيتمتع على الأمم المتحدة أن تبرهن عن قدرتها على تحسين الاستجابة العملية، الأمر الذي سيعتمد بدوره على تقديم البلدان المانحة الدعم المالي المناسب فضلاً عن الدعم السياسي من جانب الدول كافة. وفي الآن ذاته، لا بد من الاستمرار في وعي مواطن الخلل المؤسسية، والاستعداد لمعالجتها، وإعادة تقييم النهج الحالية إذا ما تبين أنها غير فعالة.

Notes

¹ Norwegian Refugee Council Global IDP Project, *Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003*, available at www.idpproject.org.

² “IDPs in Uganda – a forgotten crisis”, *Forced Migration Review*, Issue No. 19, January 2004, and “In the vacuum of sovereignty: the international challenge of internal displacement”, *Forced Migration Review*, Issue No. 17, May 2003.

³ According to the terms of reference, the role of the IDP Unit is, inter alia, to “advise and support the ERC in focusing on and coordinating an effective response to the needs of the internally displaced.... the Unit will provide a nucleus of expertise on IDP issues that will act as a catalyst in guiding the response to IDP crises by supporting the field activities of the IASC members and OCHA, in the context of an inter-agency collaborative approach. It will also support the mainstreaming of IDP issues into the work of IASC partners and OCHA branches.” See <http://www.reliefweb.int/idp/docs/references/IDPUnitTORFinal.pdf>

⁴ Roberta Cohen, Walter Kälin and Erin Mooney (eds.), “The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus”, *Studies in Transnational Legal Policy* No. 34, The American Society of International Law, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, the Georgian Young Lawyers’ Association and OSCE/ODIHR, 2003.

⁵ See OSCE/ODIHR, *Human Dimension Implementation Meeting, 6-17 October 2003. Consolidated Summary*. OSCE Doc: ODHIR.GAL/73/03/Rev.1 (31 October 2003), pp. 26-27.

⁶ Internal Displacement in Colombia: Summary Report of the Workshop on Implementing the Guiding Principles on Internal Displacement, Bogota, 27-29 May 1999, available at http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/19990527_colombia.htm

⁷ See above note 4.

⁸ *Selected Bibliography on the Global Crisis of Internal Displacement*, Gimena Sanchez Garzoli, Research Analyst, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement, December 2001.
