

Distr.: General
18 April 2017
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والثلاثون

٦-٢٣ حزيران/يونيه ٢٠١٧

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً

مذكرة من الأمانة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقريراً يعرض بالتفصيل أنشطة المقرر الخاص السابق المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، تشالوكا بياني، أثناء الفترة المشمولة بالتقرير وحتى انتهاء مدة ولايته في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦. وبالإضافة إلى ذلك، يعرض التقرير الأنشطة التي اضطلعت بها حتى الآن المقررة الخاصة الجديدة، سيسيليا خيمينيس - داماري، التي تولت مهامها في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، فضلاً عن أساليب عملها وأولوياتها الاستراتيجية والمواضيعية.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.17-06189(A)



* 1 7 0 6 1 8 9 *

تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً

المحتويات

الصفحة

٣	.....	مقدمة	أولاً -
٣	.....	أنشطة المقرر الخاص السابق	ثانياً -
٣	.....	تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في منظومة الأمم المتحدة	ألف -
٤	.....	التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية	باء -
٤	.....	الزيارات المضطلع بها في إطار الولاية	جيم -
٨	.....	أنشطة أولية وخريطة طريق للسنوات الثلاث المقبلة	ثالثاً -
٨	.....	أساليب العمل	ألف -
١٠	.....	الأولويات الاستراتيجية والأنشطة الأولية	باء -
١٥	.....	الأولويات المواضيعية	رابعاً -
١٥	.....	تعزيز مشاركة المشردين داخلياً	ألف -
١٦	.....	ضمان إشراك المشردين داخلياً في عمليات العدالة الانتقالية	باء -
١٨	.....	تحسين حماية الأطفال المشردين داخلياً	جيم -
١٩	.....	تعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية المشردين داخلياً	دال -
١٩	.....	زيادة الاهتمام بدوافع التشرّد الداخلي المهملة	هاء -
٢٠	.....	١- التشرّد الناجم عن التنمية	
٢٠	.....	٢- التشرّد الناجم عن العنف المتفشي	
٢١	.....	الاستنتاجات	خامساً -

أولاً - مقدمة

- ١- هذا التقرير هو أول تقرير تقدمه المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، سيسيليا خيمينيس - داماري. وهو مقدّم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٣٢. وقد عين مجلس حقوق الإنسان المقررة الخاصة في دورته الثالثة والثلاثين وتولت مهامها في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦.
- ٢- ويقدم التقرير عرضاً عاماً للأنشطة التي اضطلع بها المكلف السابق بالولاية، تشالوكا بياني، منذ تقريره الأخير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١٦ (A/HRC/32/35). وفي الجزء الثاني، تقدم المقررة الخاصة موجزاً قصيراً عن الأنشطة المضطلع بها حتى الآن. وهي توضح الأولويات الاستراتيجية وممارسات العمل التي ستسترد بها في أداء ولايتها فضلاً عن القضايا المواضيعية التي ستكون محور عملها حتى عام ٢٠١٩.
- ٣- وتشيد المقررة الخاصة بإنجازات المقررين السابقين، الذين تركوا إرثاً من المعايير الأساسية لحماية المشردين داخلياً وزيادة الوعي بمحتهم على الصعيد العالمي. فقد سعى هؤلاء إلى وضع معايير رئيسية بشأن حماية المشردين داخلياً، وقدموا موارد وتوصيات قيّمة وساعدوا على إيجاد نهج جديدة لحماية المشردين داخلياً. ودلّوا على لزوم ولاية المقرر الخاص التي ستظل، إذا ما توافر لها ما يكفي من الموارد والدعم، صوتاً للمشردين داخلياً ونصيراً فاعلاً لحقوقهم الإنسانية على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. وتشكر المقررة الخاصة الدول التي تساند الولاية وتتطلع إلى استمرار الدعم المقدم لولايتها واتساع نطاقه ليشمل بلداناً إضافية في جميع المناطق.

ثانياً - أنشطة المقرر الخاص السابق

- ٤- كلف مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١١/٣٢، المقرر الخاص بمعالجة مشكلة التشرّد الداخلي، بسبل تشمل على وجه الخصوص تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في أنشطة جميع أقسام منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة، والعمل على تعزيز الاستجابة الدولية لمشكلة التشرّد الداخلي، والمشاركة في الأنشطة والإجراءات الدولية المنسقة الرامية إلى تعزيز حماية واحترام حقوق الإنسان الخاصة هؤلاء الأشخاص، ومواصلة الحوار وتعزيزه مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الأطراف الفاعلة ذات الصلة.

ألف - تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في منظومة الأمم المتحدة

- ٥- استمر المقرر الخاص السابق في دعم تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في إطار منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الإنساني الأوسع. وكانت مشاركته في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، على مستوى كبار المسؤولين، عنصراً أساسياً في هذا الصدد، من حيث إنها ساعدت على كفاءة وتعزيز اتباع نهج تعاونية وإقامة روابط قوية مع وكالات الأمم المتحدة الرئيسية، ومع سائر المنظمات الدولية والمجتمع المدني.

٦- وشارك المقرر الخاص السابق في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، المعقود في تركيا في أيار/مايو ٢٠١٦؛ وفي الجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، في حزيران/يونيه ٢٠١٦؛ وفي اجتماع مائدة مستديرة رفيع المستوى في كوستاريكا في تموز/يوليه ٢٠١٦، تُوج بنداء للعمل على إيجاد استجابة إقليمية شاملة ومتعددة القطاعات لمعالجة مشكلة التشرد القسري في أمريكا الوسطى؛ وفي اجتماع الجمعية العامة الرفيع المستوى المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦.

باء- التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

٧- واصل المقرر الخاص السابق العمل مع الاتحاد الأفريقي لتشجيع التصديق على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا) وتنفيذها. وحث الدول الأفريقية التي لم تصدق بعد على اتفاقية كمبالا على القيام بذلك. وشدد على أن من الأهمية بمكان الانتقال إلى مرحلة تشغيلية، يدعمها مؤتمر للدول الأطراف يُعقد وفقاً لما تقتضيه الاتفاقية، ويعتمد خريطة طريق فيما يخص تقديم الدول تقاريرها ورصد التنفيذ. وعُقد وقت لاحق المؤتمر الأول للدول الأطراف في الفترة من ٣ إلى ٥ نيسان/أبريل، في هراري (انظر الفقرة ٤٣ أدناه). وعرض المقرر الخاص السابق أيضاً على مجلس أوروبا، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، خلاصةً عن بعثاته إلى أوكرانيا، وصربيا وكوسوفو^(١)، وجورجيا.

جيم- الزيارات المضطلع بها في إطار الولاية

بوروندي

٨- أجرى المقرر الخاص السابق زيارة عمل إلى بوروندي في الفترة من ١٨ إلى ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٦. ودعا إلى معالجة الحالة الراهنة للمشردين داخلياً بوصفها قضية إنسانية، وفصلها عن المسائل السياسية، وأكد بوجه خاص أهمية ضمان سلامة السكان وأمنهم وحرية تنقلهم. وأشار إلى ضرورة تعزيز الاستجابة الإنسانية للتشرد الداخلي الذي يحدث بسبب استمرار الأزمة، من أجل ضمان ما يكفي من الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً، ولا سيما النساء والأطفال والشيوخ. وهذا من شأنه أيضاً أن يتيح فرصة لمعالجة الاحتياجات الإنسانية المتبقية للمشردين داخلياً منذ أمد طويل، ولا سيما فيما يتعلق بالمأوى والحصول على الرعاية الصحية. وشدد على ضرورة تطبيق نُهج الحلول الدائمة للمشردين داخلياً منذ بدء أزمة التشرد من خلال الحماية والمساعدة، بالاقتران مع زيادة الجهود الرامية إلى تحسين الظروف المعيشية وتعزيز الحلول الدائمة للمشردين داخلياً منذ أمد طويل نتيجة النزاعات والكوارث.

٩- وأكد أن المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً تقع على عاتق الحكومة، ولذلك شجع السلطات على اعتماد اتفاقية كمبالا ووضع إطار قانوني بشأن التشرد الداخلي.

(١) جميع الإشارات إلى كوسوفو في هذه الوثيقة ينبغي أن تُفهم على أنها تمثل قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٩٩٩).

جمهورية الكونغو الديمقراطية

١٠ - أجرى المقرر الخاص السابق زيارة عمل إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية في الفترة من ٢١ إلى ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٦. وفي ضوء القرار الذي اتخذته حكومة مقاطعة كيفو الشمالية لإغلاق جميع مخيمات المشردين داخلياً في المقاطعة تدريجياً، كان الهدف الرئيسي هو تعزيز الإغلاق المنظم للمخيمات، في ظل الاحترام الكامل للمعايير الدولية بما فيها اتفاقية كمبالا، واتباع نهج استراتيجي يهدف إلى تحقيق حلول دائمة. وأعرب عن بالغ القلق إزاء استمرار ارتفاع مستويات العنف وانتهاكات حقوق الإنسان، وأدان الهجمات التي تستهدف المدنيين، بمن فيهم المشردون داخلياً، وتفشي العنف الجنسي، وتجنيد الأطفال واستخدامهم من أطراف النزاع، وتشريد آلاف الناس قسراً. وشدد على ضرورة محاسبة المسؤولين. وأشار إلى أن المشردين داخلياً يعيشون في ظروف مزرية، تتسم بصعوبة الحصول على مياه الشرب أو الرعاية الصحية، وانعدام الأمن الغذائي، وافتقار الأطفال إلى التعليم.

١١ - وأوصى الحكومة بمواصلة العمل من أجل اعتماد قانون بشأن التشرد الداخلي ووضع سياسة وخطة عمل لتنفيذه، بدعم من المجتمع الدولي. وشجع أيضاً السلطات على تكثيف جهودها الرامية إلى تعزيز إدماج احتياجات المشردين داخلياً في الخطط والأنشطة الإنمائية.

السلفادور

١٢ - أجرى المقرر الخاص السابق زيارة عمل إلى السلفادور في الفترة من ١١ إلى ١٤ آب/أغسطس ٢٠١٦ كجزء من زيارة إقليمية. وأشار إلى أن التشرد الداخلي الجاري في المثلث الشمالي من أمريكا الوسطى، الذي يُعزى لأسباب شتى، منها التشرد الناجم عن انتشار العنف الإجرامي والمتصل بالعصابات، كان له تأثير مدمر في حياة المتضررين وأنه يستدعي اتخاذ إجراءات وقائية وتدابير ترمي إلى حماية حقوق المشردين داخلياً. وأتاحت زيارته فرصة فريدة لبدء التشاور مع ممثلي الحكومة وغيرهم من الجهات المعنية بشأن التحديات التي ينطوي عليها توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً. ورحب باستعداد الحكومة لإجراء دراسة لتحديد خصائص المشردين داخلياً في السلفادور بهدف وضع مقترحات ملموسة حول كيفية معالجة التشرد الداخلي في السلفادور. ووجهت حكومة السلفادور إلى المقررة الخاصة الحالية دعوةً للقيام بزيارة رسمية إلى البلد في آب/أغسطس ٢٠١٧.

هندوراس

١٣ - أجرى المقرر الخاص السابق زيارة متابعة إلى هندوراس في الفترة من ١٥ إلى ١٧ آب/أغسطس ٢٠١٦. وكانت الزيارة فرصة أخرى لمناقشة المبادرات الرامية إلى منع ومواجهة التشرد الداخلي وتنفيذ التوصيات الواردة في تقريره السابق (A/HRC/32/35/Add.4) عقب البعثة التي أجراها إلى البلد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥. وأثنى على الحكومة لما اتخذته من تدابير لإنشاء إطار قانوني لحماية المشردين داخلياً وتجرم التشريد المتصل بالعصابات الإجرامية، فضلاً عن تيسير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً في الأجل القصير على أساس التوصيات الواردة في تقريره. وشجع حكومة هندوراس على مواصلة العمل من أجل تعزيز هذه التدابير، بسبل منها كفالة تخصيص ميزانية كافية لهذا الغرض.

المكسيك

١٤- أجرى المقرر الخاص السابق زيارة عمل إلى المكسيك في ١٨ و ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٦ لبدء مشاورات مع الجهات المعنية بشأن التحديات المتعلقة بتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً. وأجرى مناقشات مع مجلس الشيوخ بشأن فرص إقامة إطار معياري ومؤسسي لحماية المشردين داخلياً، عقب التعديلات التي أدخلت على الدستور مؤخراً. ورحب باستعداد الحكومة لإجراء دراسة بشأن مختلف أشكال التشرد بغية تمهيد الطريق لاتخاذ تدابير ملموسة.

نيجيريا

١٥- أجرى المقرر الخاص السابق زيارة رسمية إلى نيجيريا في الفترة من ٢٣ إلى ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٦. وركزت الزيارة على الوضع في شمال شرق البلد، المتضرر من تمرد جماعة أهل السنة للدعوة والجهاد (بوكو حرام) منذ عام ٢٠٠٩. وقد أدى التمرد ورد الحكومة عليه إلى قتل آلاف الناس وإلى تشريد ما يقرب من مليوني شخص داخل البلد. ومع استرجاع بعض المناطق في أعقاب شن هجمات، بدأ يتضح الحجم الكامل للأزمة الإنسانية، حيث يهدد سوء التغذية الحاد وانعدام الأمن الغذائي حياة آلاف عديدة من الناس. ولا بد من ضمان توفير الغذاء والمأوى والرعاية الطبية وشبكات المياه والصرف الصحي وغيرها من الخدمات الأساسية للمشردين داخلياً دون إبطاء. ويجب أن تكون كفالة حماية الفئات الضعيفة من المشردين داخلياً، الذين يعانون عديدهم صدمات نفسية بسبب العنف، واحداً من الشواغل الرئيسية.

١٦- ووجود أدلة موثوقة على حدوث انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان يعني أن الوضع يجب أيضاً اعتباره أزمة حقوق إنسان. فقد استهدفت جماعة بوكو حرام مخيمات المشردين داخلياً وقتل بعض المشردين داخلياً أيضاً نتيجة العمليات العسكرية^(٢). وشاع الاستغلال والعنف الجنسيان، بما في ذلك طلبات المقايضة بالجنس من أجل الحصول على السلع الغذائية وغير الغذائية. وتفاقت المخاطر بسبب عدم تقديم مساعدة كافية للمشردين داخلياً. ولا يزال مكان وجود آلاف المشردين من الرجال والفتيان مجهولاً، شأنهم شأن العديد من النساء والفتيات اللاتي أقدمت جماعة بوكو حرام على اختطافهن. ومع أن الكثيرين قتلوا على يد جماعة بوكو حرام أو أثناء العمليات المناهضة للتمرد أو وقعوا في أسر جماعة بوكو حرام، فإن آخرين تحتجزهم قوات الأمن. ويجب معاملة هؤلاء المحتجزين معاملة تتفق مع المعايير الدولية. ويجب تكثيف التدابير الرامية إلى تحديد هوية القتلى والمفقودين (انظر A/HRC/35/27/Add.1).

أوكرانيا

١٧- أجرى المقرر الخاص السابق زيارة متابعة إلى أوكرانيا في الفترة من ١ إلى ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. وأثنى على الحكومة لما أحرزته من تقدم، شمل اعتماد قانون بشأن التشرد الداخلي وإنشاء وزارة للأراضي المحتلة مؤقتاً والمشردين داخلياً، لكنه خلص إلى أنه يلزم بذل المزيد لتنفيذ القانون فعلياً ومواءمة القرارات المتخذة في إطاره، وكذلك لإنشاء آليات تنسيق فعالة بين وزارات الحكومة الوطنية والسلطات الإقليمية والسلطات البلدية. وأوصى الحكومة بوضع استراتيجية شاملة وتطلعية بشأن المشردين داخلياً تكون موجهة نحو إدماج احتياجاتهم وحقوقهم (بما في ذلك في

(٢) انظر www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=21100

مجالات العمالة والسكن والمساعدة الاجتماعية والوثائق والمشاركة السياسية) في سياسات وبرامج تراعي التشرد، بهدف التوصل في نهاية الأمر إلى حلول دائمة للمشردين داخلياً.

١٨- ومن التحديات الرئيسية التي تمس رفاه المشردين داخلياً اشتراط تسجيل أنفسهم للحصول على المعاشات التقاعدية والاستحقاقات الاجتماعية، بسبب النظام القائم على التحقق من أماكن الإقامة، الأمر الذي أدى إلى تعليق مدفوعات تشمل نحو ٥٠٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً المقيمين في شرق أوكرانيا. وأوصى المقرر الخاص بقوة بعدم الربط بين دفع هذه المبالغ وتسجيل المشردين داخلياً. وكانت حرية التنقل من المشاكل المستمرة أيضاً. فعند نقاط التفتيش القليلة على طول خط التماس، كان الناس ينتظرون في طوابير ساعات طويلة أو حتى أياماً، ولو كان ذلك على حساب سلامتهم. ولم تُتخذ ترتيبات خاصة لمراعاة الشيوخ أو الأطفال أو النساء الحوامل أو ذوي الإعاقة. ودعا المقرر الخاص جميع الأطراف إلى إتاحة وصول المساعدة الإنسانية دون عوائق وإلى السماح للناس بحرية التنقل للوصول إلى الأماكن الآمنة والحصول على الخدمات وممارسة حقوقهم.

صربيا وكوسوفو

١٩- أجرى المقرر الخاص السابق زيارة عمل إلى صربيا وكوسوفو في الفترة من ١١ إلى ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ لمتابعة التوصيات التي كان قدّمها في عام ٢٠١٣. وحث على تكثيف الجهود لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً منذ أمد طويل يبلغ قرابة ١٧ عاماً. وأكد أن جميع خيارات الحل الدائم للمشردين داخلياً ينبغي أن تبقى مفتوحة، ويجب فصلها عن العمليات السياسية. ويعيش كثير من المشردين داخلياً في ظروف بائسة، ولا سيما أفراد جماعات الروما والأشكالي والغجر، وللعديد من هؤلاء احتياجات خاصة فيما يخص الحماية وهم يواجهون صعوبات في أعمال حقوقهم في السكن والعمل والرعاية الصحية والتعليم. والسكن اللائق عنصر رئيسي من عناصر الحلول الدائمة وينبغي ربطه بفرص كسب الرزق. وتشمل دواعي القلق الأخرى فيما يخص المشردين داخلياً الشغل غير القانوني للممتلكات، والتعويض عند تعذر استرداد الممتلكات.

جورجيا

٢٠- أجرى المقرر الخاص السابق زيارة متابعة إلى جورجيا في الفترة من ٢٤ إلى ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. وأثنى على التعديلات الإيجابية التي أُدخلت على التشريعات الخاصة بالتشرد الداخلي وعلى عملية التسجيل الجديدة للمشردين داخلياً في عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤، لكنه حث الحكومة على مراجعة النهج الذي تتبعه إزاء المشردين داخلياً، بمن فيهم الذين سُردوا في أوائل التسعينات من القرن الماضي وفي عام ٢٠٠٨، وعلى مواصلة الانتقال من نهج قائم على الوضع إلى نهج قائم على الاحتياجات. وأكد ضرورة وضع خطة لإغلاق ما تبقى من "المراكز الجماعية المتداخلة" وزيادة جهود الحكومة لإدماج احتياجات المشردين داخلياً في خطط ومبادرات إنمائية وطنية وإقليمية ومحلية تراعي مسألة التشرد.

٢١- وشجع المقرر الخاص الجهات المانحة على مواصلة تمويل الحلول الدائمة ودعمها، وحث جميع الأطراف على التوصل إلى حل سياسي لتمكين المشردين داخلياً الذين يرغبون في العودة إلى مناطقهم الأصلية من القيام بذلك طوعاً وفي أمان وكرامة. وأعرب عن أسفه لكون سياج

الأسلاك الشائكة المقام على طول الحدود الإدارية في منطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية بـجورجيا، ما زال يحرم المشردين داخلياً وأفراد المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد من حرية الحركة وينشئ عوائق تحول بينهم وبين الوصول إلى الأراضي والممتلكات وأسباب المعيشة. وفيما يتعلق بأبخازيا بـجورجيا، أعرب عن أسفه لأن السلطات الحاكمة هناك منعت من الدخول. وحذر من إغلاق المعابر على طول الخط الفاصل، وشدد على ضرورة ضمان حصول جميع العائدين على وثائق ليتسنى لهم التمتع بحقوقهم، بما في ذلك حرية التنقل.

أفغانستان

٢٢- أجرى المقرر الخاص السابق زيارة رسمية إلى أفغانستان في الفترة من ١١ إلى ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦. وتتخذ اتجاهات التشرد الداخلي منحى سلبياً وتزداد سوءاً. ففي عام ٢٠١٦، فرّ أكثر من ٦٠٠.٠٠٠ شخص من مناطق النزاع بحثاً عن الأمان في مناطق أخرى داخل أفغانستان. وفي المتوسط، أُجبر ١ ٥٠٠ شخص على هجر ديارهم كل يوم. وأدى تدفق اللاجئين والأفغان غير الحاملين للوثائق اللازمة المردودين من باكستان إلى زيادة العبء على الحكومة التي تفتقر إلى الموارد والقدرات للاستجابة بفعالية. ومع توقع ازدياد أعداد المشردين والعائدين في عام ٢٠١٧، سيغلب استمرار تصعيد النزاع وأزمة التشرد قدرة الحكومة وشركائها على الاستجابة. وعلى الرغم من بدء ظهور إرادة سياسية لحماية المشردين داخلياً، لا تلي أشكال الاستجابة الحكومية بعد احتياجات المشردين داخلياً.

٢٣- وصحيح أن السياسة الوطنية المتعلقة بالمشردين داخلياً أداة سياسية محمودة، إلا أن تنفيذها ضعيف. وأشكال الاستجابة للتشرد القصير الأمد لا تكاد تكفي، أما المشردون منذ أمد طويل فعادة ما يضطرون لتدبير أمرهم بأنفسهم. وبينما تلقي الحكومة اللوم على نقص الموارد لتبرير عدم التقدم، فإن العجز في مجال الحكم الرشيد والمساءلة عامل مساهم أيضاً. وفي هرات ومزار الشريف، تنقذ مشاريع لتأمين الأراضي وتوفير المساكن والخدمات وأسباب المعيشة، وهي تبين أن التقدم نحو تحقيق حلول دائمة أمر ممكن. إلا أن هذه المشاريع تبقى استثناء، وينبغي تكرارها في جميع أنحاء البلد (انظر A/HRC/35/27/Add.3).

ثالثاً- أنشطة أولية وخريطة طريق للسنوات الثلاث المقبلة

ألف- أساليب العمل

٢٤- ترى المقررة الخاصة أن المشردين داخلياً هم في كثير من الأحيان أقل وآخر من تحظى محنتهم بالاهتمام الوطني والدولي. ومن أهم الأولويات المطروحة أمام المكلفة بالولاية إبراز محنة المشردين داخلياً وتوفير حماية فعالة لهم جميعاً، بمن فيهم أولئك الذين خرجوا من دائرة الضوء أو الاهتمام، وكذلك أشد هؤلاء الأفراد ضعفاً، والذين يواجهون أكبر التحديات الناجمة عن التشرد. وهي لذلك ستتبع في عملها نهجاً عملياً قائماً على حقوق الإنسان، وستركز على إقامة وتعزيز شراكات وعلاقات تعاون بناءة بهدف تقديم المساعدة والحماية فعلياً على أرض الواقع. وسوف تستند في أساليب عملها إلى تلك التي أوجدها المقررون السابقون، مع التشديد على تحديد فرص ومدخل للعمل على نحو مباشر وبناء مع الدول وغيرها من الجهات المعنية في حالات التشرد الداخلي الناشئة والمستمرة والقائمة منذ أمد طويل.

٢٥- وستواصل المقررة الخاصة السعي إلى إجراء زيارات قطرية في جميع المناطق لجمع معلومات مباشرة عن حالة المشردين داخلياً وإلى العمل على نحو مباشر وبناء مع السلطات الوطنية وغيرها من الجهات المعنية. وستولي أولوية عالية للدول التي تواجه أشد حالات التشرد حرجاً وصعوبةً وبقاءً، ساعيةً في الوقت نفسه إلى إجراء زيارات بالاستناد إلى أولوياتها المواضيعية. وقد عمدت إلى إرسال طلبات أولية لإجراء زيارات^(٣) وهي تشجع الدول على الاستجابة لها. وترحب المقررة الخاصة بالرددين الإيجابيين الواردين حتى الآن من حكومة السلفادور وحكومة غواتيمالا لزيارة كل من البلدين في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٩ على التوالي. ووفقاً لممارسة الولاية، ستجري أيضاً زيارات عمل^(٤) وزيارات متابعة، بدعوة من مجموعة متنوعة من الجهات المعنية، بما فيها وكالات الأمم المتحدة، للنظر في مسائل التشرد الداخلي والتعاون مع طائفة من الأطراف الفاعلة، بما فيها السلطات الوطنية.

٢٦- وستواصل المقررة الخاصة تعزيز التعاون القائم بين الولاية ومنظمات الأمم المتحدة. وستواصل المشاركة في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمساهمة بنشاط في أعمالها بصفتها واحدة من كبار المسؤولين، وستسعى إلى تقديم التوجيه والدعم إليه في موضوع المشردين داخلياً. وتحقيقاً لهذه الغاية، شاركت للمرة الأولى في اجتماع لكبار المسؤولين في اللجنة الدائمة في جنيف في ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، الذي سيليه معتكف كبار المسؤولين في اللجنة الدائمة المقرر عقده في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧. وعلاوةً على ذلك، شاركت في اجتماع للفريق العامل التابع للجنة الدائمة عُقد في روما يومي ٥ و ٦ نيسان/أبريل ٢٠١٧، وقدمت فيه معلومات محدثة عن الأنشطة المضطلع بها في إطار مشروع مشترك بين المقررة الخاصة والدائرة المشتركة لتحديد سمات المشردين داخلياً^(٥) وبالتعاون مع مجموعة واسعة من الأطراف الفاعلة في مجالات التنمية والشؤون الإنسانية وبناء السلام^(٦) بهدف تفعيل إطار اللجنة المشتركة لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً. ويهدف المشروع إلى وضع أدوات ومنهجيات وإرشادات من أجل اتباع نهج مشتركة وشاملة، وفي الوقت نفسه عملية، لتحليل الحلول الدائمة في حالات التشرد.

(٣) حتى الآن، طُلبت إجراء زيارات قطرية إلى بنغلاديش والسلفادور وغواتيمالا وكولومبيا والمكسيك وملاوي ونيبال وهايتي.

(٤) لن تستتبع زيارات العمل هذه عادةً تقديم تقرير إلى مجلس حقوق الإنسان ما لم توافق على ذلك صراحةً الدولة المعنية.

(٥) الدائرة المشتركة لتحديد سمات المشردين داخلياً دائرة مشتركة بين الوكالات أنشئت في عام ٢٠٠٩. ومهمة هذه الدائرة التي تتخذ من جنيف مقراً لها هي دعم الحكومات والأطراف الإنسانية والإنمائية الفاعلة في تصميم وتنفيذ أنشطة تعاونية في مجال تحديد السمات. وتسعى الدائرة، التي تعمل أساساً في حالات التشرد الداخلي، إلى تعزيز ثقافة اتخاذ القرارات بناءً على الأدلة في حالات التشرد. وتوائم الدائرة الدعم الذي تقدمه في عين المكان وعن بعد مع الاحتياجات على أرض الواقع وتعزز بناء القدرات القطرية في مجال تحديد السمات من أجل توليد بيانات مملوكة محلياً ومؤثرة ومتفق عليها. ولمعرفة المزيد عن الدائرة وعملها، يُرجى زيارة موقعها www.jips.org/en/home.

(٦) اللجنة التوجيهية التقنية، وهي تضم مجموعة واسعة من الشركاء الذين يدعمون إيجاد حلول دائمة للتشرد. ويشمل أعضاؤها المجلس الدائم لللاجئين، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، ومركز رصد التشرد الداخلي، والمنظمة الدولية للهجرة، ومركز فينستين الدولي/تافنس، والمجلس النرويجي للاجئين، وصندوق الأمم المتحدة لبناء السلام، والأعضاء في فريق إدارة البحوث والبيانات والأداء التابع لمنظمة تحالف الحلول Solutions Alliance، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة)، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والبنك الدولي، ومنبر حلول التشرد، والأمانة الإقليمية للحلول الدائمة.

٢٧- وترحب المقررة الخاصة بالدعم المقدم إلى ولايتها من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان). وستواصل، في سياق ما تظطلع به من أنشطة وزيارات قطرية، تعاونها الوثيق والمنهجي مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية، والعمل عن كثب مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين). وقد تبين أن التعاون بين الولاية وكيانات الأمم المتحدة الرئيسية هذه فعال للغاية، ولا سيما في سياق الزيارات القطرية المضطلع بها، التي قدمت الكيانات أثناءها قدراً كبيراً من الدعم والمساعدة والمعلومات. وتشكر المقررة الخاصة هذه الكيانات على مواصلتها دعم عملها وتطلع إلى استمرار هذا التعاون وتعزيزه.

٢٨- وأخذت المقررة الخاصة أيضاً، بالنظر إلى أولوياتها الاستراتيجية والمواضيعية، تعزز إلى حد بعيد علاقاتها التعاونية والمؤسسية مع عدد من المنظمات منها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف). وبالإضافة إلى عقد اجتماعات ثنائية مع هذه الكيانات، تستكشف المقررة الخاصة تدابير عملية لإضفاء طابع مؤسسي على تعاون هذه الكيانات مع الولاية، بما في ذلك من خلال إنشاء مراكز تنسيق في تلك المنظمات بشأن مجالات تعاون محددة. وعلاوة على ذلك، ستوسع المقررة الخاصة نطاق تعاونها مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بهدف تحديد الممارسات الإيجابية في ما تظطلع به من عمل يتعلق بالمشردين داخلياً (انظر الفرع رابعاً - دال أدناه).

٢٩- وكان للتعاون مع منظمات المجتمع المدني، على الصعيدين الدولي والوطني، دور محوري في عمل هذه الولاية وسوف تواصل المقررة الخاصة وتعزز تعاونها مع منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال حماية المشردين داخلياً. وعلاوة على ذلك، ستركز المقررة الخاصة تركيزاً خاصاً على التشاور مع المشردين داخلياً والمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد، وكذلك مع منظمات أو رابطات المشردين داخلياً، حيثما وُجدت، ذلك أنها تبقى نظيراً رئيسياً للولاية يكفل إيصال أصواتهم وآرائهم بشكل أفضل في جميع المحافل ذات الصلة. وستسعى إلى زيادة وجود ودور المشردين داخلياً، بمن فيهم النساء، في المحافل الوطنية والإقليمية والدولية لضمان الاستماع إلى تجاربهم وآرائهم الفريدة.

باء- الأولويات الاستراتيجية والأنشطة الأولية

٣٠- منذ تولي المقررة الخاصة مهامها في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، أجرت سلسلة من المشاورات الثنائية مع جهات معنية رئيسية بغية رسم أولوياتها الاستراتيجية. وتوجت هذه العملية التشاورية في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ بعقد اجتماع للجهات المعنية في جنيف عرضت فيه المقررة الخاصة أولوياتها الاستراتيجية الأولى والأولويات المواضيعية الرئيسية لعملها خلال السنوات الثلاث القادمة وتلقت ملاحظات تعقيبية عليها. وتشرفت بوجود المقرررين السابقين، تشالوكا بياني وفالتر كيلين، ضمن فريق المناقشة وحضور أكثر من ٣٥ مشاركاً من الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة والمجتمع المدني، وقدم هؤلاء وجهات نظرهم وآراءهم وتوصياتهم. وعقب الاجتماع، أتيحت للمقررة الخاصة، في ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٧، فرصة لعرض أولوياتها الاستراتيجية والمواضيعية على

جمهور أوسع، بلغ قرابة ٣٠٠ شخص في جميع أنحاء العالم من خلال دورة على شبكة الإنترنت استضافتها رابطة "مهنيون في مجال المساعدة والحماية الإنسانية" (PHAP)^(٧).

٣١- وأولي اهتمام دولي متزايد لحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، بما في ذلك في سياق مؤتمر قمة الأمم المتحدة الخاص باللاجئين والمهاجرين، الذي عُقد في نيويورك في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، وللعمليات اللاحقة الرامية إلى اعتماد اتفاقات عالمية بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية وبشأن اللاجئين بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠١٨. وتحت المقرة الخاصة بالمجتمع الدولي على إيلاء حالة المشردين داخلياً ما تستحقه من اهتمام، تسليماً منها بأن العديد من الذين عبروا الحدود الدولية كلاجئين أو مهاجرين لا يحملون وثائق هوية أو متجر بهم كانوا أصلاً مشردين داخلياً في بلدانهم ولم يُمنحوا ما يلزم من الحماية والدعم لتمكينهم من البقاء في بلدانهم إذا رغبوا في ذلك^(٨).

٣٢- وعلى الرغم من أن للمشردين داخلياً الحق في عبور الحدود الدولية والحق في التماس اللجوء في بلدان أخرى، وهما حقان يجب كفالتنهما، فإن تلبية احتياجاتهم من الحماية والمساعدة داخل بلدانهم ودعم إيجاد حلول دائمة لهم ومعالجة الأسباب الجذرية العامة لتشردهم عموماً يظل أمراً أساسياً. وفي الواقع، يشير إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين إلى الروابط القائمة بين التشرّد الداخلي والحركات الكبيرة للمهاجرين واللاجئين:

ندرك ضخامة عدد النازحين داخل الحدود الوطنية، واحتمال أن يلتمس هؤلاء الحماية والمساعدة في بلدان أخرى بوصفهم لاجئين أو مهاجرين. وننوه بالحاجة إلى التفكير في استراتيجيات فعالة لضمان توفير ما يكفي من الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً، ولمنع هذا التشرّد والحد منه^(٩).

٣٣- وفي الوقت نفسه، تشير المقرة الخاصة إلى أن المسؤولية الرئيسية عن حماية السكان المشردين داخلياً ضمن حدود الدول الوطنية تقع على عاتق الدول المعنية. فمن جهة، إذا كان عدد غير قليل من هؤلاء المشردين داخلياً قد يتمكن من عبور الحدود، كما ذُكر أعلاه، فإن عدداً لا يستهان به منهم يبقى في أراضي دولته. وتعتقد المقرة الخاصة اعتقاداً راسخاً أنه لا بد من توافر الإرادة السياسية والموارد لحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً، بصرف النظر عن احتمال عبورهم الحدود الدولية.

٣٤- وتؤيد المقرة الخاصة الاستمرار في العمل الاستراتيجي الأساسي للولاية وهو تحقيق أهم الأهداف العالمية لحماية المشردين داخلياً، وإيلاء الاهتمام اللازم لأكثر حالات التشرّد حرجاً ولأشد المجموعات أو القطاعات ضعفاً. وفي هذا الصدد، ستواصل الاضطلاع بالأنشطة في إطار ولايتها للعمل مع البلدان التي تعاني حالات نزوح عاجلة ناشئة عن النزاعات. وقد شاركت المقرة الخاصة، خلال زيارتها الأولى إلى الشرق الأوسط، في المؤتمر الدولي حول مقاربات حقوق الإنسان

(٧) انظر <https://phap.org/civCRM/event/info?id=393>

(٨) في أعقاب مؤتمر القمة، انضم المقرر الخاص السابق إلى عدد من منظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في كتابة رسالة مفتوحة إلى الدول الأعضاء لحثها على القيام بالمزيد لدعم المشردين داخلياً والمجتمعات التي تستضيفهم.

(٩) انظر قرار الجمعية العامة ١/٧١، الفقرة ٢٠.

في مواجهة حالات الصراع في المنطقة العربية، الذي عُقد يومي ٢٠ و ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٧ في الدوحة واستضافته اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في قطر ومفوضية حقوق الإنسان، حيث تحاورت مع دول ومنظمات غير حكومية من المنطقة.

٣٥- وستواصل المقررة الخاصة المشاركة في المبادرات والعمليات العالمية والإقليمية لتحديد تأثير الكوارث البطيئة الظهور وتغير المناخ وانعكاساتها على التشرّد الداخلي والتوعية بهذا التأثير والتصدي له. وترى المقررة الخاصة أنه يجب إيلاء مزيد من الاهتمام لهذه المسألة المتطورة، ولا سيما الصلات بين تغير المناخ والتشرّد الداخلي، وانعكاسات ذلك على أمن الناس والنزاعات.

٣٦- وقد ركز المقرر الخاص السابق، خلال فترة ولايته، على الحلول الدائمة بوصفها ركناً أساسياً لأشكال الاستجابة للتشرّد الداخلي منذ بدء حدوثه. وعلى الرغم من أن الحلول الدائمة لا تزال بعيدة المنال وأن الكثير من المشردين داخلياً في مختلف أرجاء العالم ما زالوا يعيشون في حالة تشرّد منذ أمد طويل، فإن المقررة الخاصة مقتنعة بأن الحلول الدائمة يجب أن تظل في صدارة جدول الأعمال إذا أُريد لجميع الجهات المعنية أن تعالج مسألة التشرّد الداخلي معالجة شاملة. وسيبقى تعزيز الحلول الدائمة للمشردين داخلياً محور التركيز الرئيسي لعمل الولاية، وستشمل المبادرات الجديدة نحو تحقيق هذا الهدف اهتماماً يركز على النواحي المواضيعية لتدعيم مشاركة المشردين داخلياً في القرارات التي تؤثر فيهم، ولضمان إشراكهم بالكامل في العدالة الانتقالية، وإعادة المساكن والأراضي والممتلكات، وعمليات بناء السلام، التي تشكل عناصر أساسية في الحلول الدائمة.

٣٧- وستواصل المقررة الخاصة زيادة مشروع مشترك بين الوكالات لقياس التقدم المحرز نحو إيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً، وهو مشروع تنفذه الدائرة المشتركة لتحديد سمات المشردين داخلياً بالتعاون مع مجموعة واسعة من الأطراف الفاعلة في مجالات التنمية والشؤون الإنسانية وبناء السلام. ويهدف المشروع إلى تفعيل إطار الحلول الدائمة للمشردين داخلياً^(١٠) من خلال تطوير مجموعة من المؤشرات والأدوات والمنهجيات والإرشادات من أجل اتباع نهج مشتركة وشاملة، وفي الوقت نفسه عملية، لتحليل الحلول الدائمة في حالات التشرّد.

٣٨- ويجب تحقيق هدف الحد من حالات التشرّد، تمشياً مع نتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني الذي حدد هدفاً طموحاً هو تقليل حالات التشرّد بنسبة النصف بحلول عام ٢٠٣٠، وذلك على نحو يتفق تماماً مع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرّد الداخلي والإطار المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً، الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وتمشياً مع نتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، ستركز المقررة الخاصة بقوة على تعزيز إشراك الأطراف الإنمائية الفاعلة في المراحل المبكرة للأزمات الإنسانية وأزمات التشرّد، وعلى ضمان إشراك المشردين داخلياً بوصفهم شركاء، وعلى السعي إلى تعزيز القدرات والموارد المتاحة لشركاء المجتمع المدني المحليين.

٣٩- وسوف تواصل المقررة الخاصة وتحسّن العمل المنفذ في إطار الولاية^(١١) لضمان عدم التخلي عن المشردين داخلياً، بما في ذلك في سياق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وعلى الرغم من عدم وجود هدف محدد يتعلق بالتشرّد الداخلي،

(١٠) متاح في www.unhcr.org/50f94cd49.pdf.

(١١) انظر A/HRC/29/34.

تشدد المقررة الخاصة على أن من واجب الدول التي تعاني من التشرد الداخلي وضع برامج وخطط وطنية للتنفيذ تعترف بالمشردين داخلياً بوصفهم ضمن أضعف فئات السكان الذين يواجهون تحديات متعددة ولديهم احتياجات متعددة فيما يتعلق بالأولويات الإنمائية - بما في ذلك في مجالات التعليم والصحة والإسكان والأراضي وأسباب المعيشة والفقير.

٤٠ - وستواصل المقررة الخاصة العمل الأساسي الرامي إلى تعزيز وضع وتنفيذ الأطر القانونية والسياساتية التي هي أساسية لمواجهة مسألة التشرد الداخلي على جميع المستويات. وفي حين أدى المقررون السابقون دوراً قيادياً في وضع الأطر الدولية والإقليمية والوطنية الأساسية، ومنها المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي والإطار المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً، الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ستولي المقررة الخاصة أولوية لتنفيذ وتفصيل هذه المعايير، في إطار من التعاون الوثيق مع الحكومات الوطنية والآليات الإقليمية والجهات المعنية الأخرى ذات الصلة. وستدعو المقررة الخاصة إلى وضع معايير تُترجم إلى قوانين وسياسات محلية، وستساعد الدول والمنظمات الأخرى عن طريق المشاركة المباشرة، وتقديم التوصيات، والتوعية، وحشد الدعم. وفي هذا السياق، ستواصل المكلفة بالولاية الاشتراك مع مفوضية شؤون اللاجئين في رئاسة فريق العمل المعني بالقوانين والسياسات التابع للمجموعة العالمية للحماية.

٤١ - وعلاوة على ذلك، اشتركت المقررة الخاصة مع مفوضية شؤون اللاجئين والمعهد الدولي للقانون الإنساني في استضافة الدورة الثانية عشرة المتعلقة بقانون التشرد الداخلي، المعقودة في الفترة من ١٤ إلى ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦ في سان ريمو بإيطاليا. وكانت دورة سان ريمو فرصة ممتازة للقاء السلطات الحكومية المشاركة في حماية المشردين داخلياً، وتعتزم المقررة الخاص مواصلة عقد هذه الدورة باعتبارها الدورة الرئيسية للولاية.

٤٢ - وتشير المقررة الخاصة إلى أن عام ٢٠١٨ يوافق ذكرى مرور ٢٠ عاماً على صدور المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، كما أنه يتيح فرصة مهمة للتوعية بهذا المعيار العالمي وبمحنة المشردين داخلياً في جميع مناطق العالم. وستنفذ المقررة الخاصة أنشطة توعية وستشاور مع الشركاء من أجل تحديد أنشطة للاحتفال بالذكرى السنوية في عام ٢٠١٨ على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، ويشمل ذلك أحداثاً جانبية وحلقات نقاش أخرى تنظمها المكلفة بالولاية في سياق إعداد تقريرها السنوي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة. وستشجع المقررة الخاصة الأنشطة والالتزامات المنفذة على المستوى الوطني في الدول المتأثرة بالتشرد الداخلي، ويشمل ذلك اتخاذ خطوات نحو إدماج المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي في القوانين والسياسات الوطنية من أجل حماية حقوق الإنسان المكفولة للمشردين داخلياً.

٤٣ - وعلى الصعيد الإقليمي، اعتمدت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ اتفاقية كمبالا، وهي المعيار الإقليمي الوحيد الملزم قانوناً بشأن التشرد الداخلي. وستواصل المقررة الخاصة دعم الاتحاد الأفريقي بتعزيز تنفيذ الاتفاقية، بما في ذلك عن طريق مؤتمر الدول الأطراف، وقد حضرت الجلسة الأولى التاريخية للمؤتمر التي عُقدت في هراري في الفترة من ٣ إلى ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٧. وشددت على أن إنشاء مؤتمر الدول الأطراف هو خطوة تالية أساسية نحو تعزيز ورصد تنفيذ الاتفاقية. وستتعاون المقررة الخاصة عن كثب مع الدول الأفريقية - التي زارها المقررون السابقون، ومع دول أخرى - لبدء حوار وتوسيع نطاقه ولتقديم التعاون التقني لمساعدة تلك الدول على الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية. وأصدرت المقررة الخاصة نشرة صحفية دعت

فيها الدول إلى اعتماد تدابير عملية تكفل ترجمة هذا الاتفاق المبتكر والشامل إلى مكاسب فعلية للمشردين داخلياً^(١٢). وفي ضوء المثال الإيجابي الذي طرحه الاتحاد الأفريقي، ستواصل المقررة الخاصة الدعوة إلى وضع معايير إقليمية لحماية المشردين داخلياً تُعتمد في مناطق أخرى بحسب الاقتضاء.

٤٤ - وعلى الصعيد الوطني، تشعر المقررة الخاصة بقلق شديد بشأن التحديات الميدانية التي يواجهها الشركاء في المجالين الإنساني والإنمائي في سبيل تقديم خدماتهم ومساعدتهم الأساسية. ومن جملة هذه التحديات الوصول إلى الأشخاص المتأثرين والمجتمعات المتأثرة بسبب الشواغل أو القيود الأمنية التي تفرضها الحكومات الوطنية والجماعات المسلحة غير الحكومية والأطراف الفاعلة المماثلة غير الحكومية، لا سيما في حالات النزاعات. وتعوق هذه العقبات بشدة قدرة هؤلاء الشركاء على تقديم الدعم الأساسي والمنقذ للحياة. وستدعم المقررة الخاصة وكالات وهيئات الأمم المتحدة، وستتعاون معها لكي تحث الدول على تنفيذ التزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية، بغية إتاحة الوصول بحرية ودون قيود إلى جميع المجتمعات المحتاجة إلى المساعدة. وفي هذا السياق، تود المقررة الخاصة أيضاً إيلاء الاهتمام الواجب لدور الأطراف الفاعلة غير التابعة للدولة.

٤٥ - وتشعر المقررة الخاصة بالانزعاج لعدم كفاية مستويات التمويل المتاح للأعمال الأساسية التي ينفذها الشركاء في المجالين الإنساني والإنمائي والمجتمع المدني، ولا سيما الأعمال المنفذة على أرض الواقع. وتشيد المقررة الخاصة بالجهات المانحة الدولية لما قدمته من تمويل أساسي لعمليات الاستجابة الإنسانية والإنمائية على الصعيد العالمي. وهي تحث الجهات المانحة على المحافظة على التمويل الأساسي وتوسيع نطاقه، وعلى إدماج أحكام الصفقة الكبرى المتعلقة بتمويل الأنشطة الإنسانية، بما في ذلك مرونة التمويل، لتيسير اتخاذ نُهج جديدة بشأن الأزمات الإنسانية وطرق عمل جديدة لتوجيه مزيد من الاهتمام إلى الحلول الدائمة لمسألة التشرد الداخلي. وفي بعض الأحيان، أدى كلٌّ من نقص التمويل المخصص من بعض الحكومات الوطنية للتصدي المناسب لحالات التشرد الداخلي لديها، وكذلك سوء إدارة الأموال، والإدارة غير الرشيدة، وعدم المساءلة، إلى الاعتماد المفرط على المجتمع الدولي الذي هو مصدر غير مستدام في الأجل الطويل.

٤٦ - وتقع على عاتق الدول المسؤولية الرئيسية عن تعزيز وحماية حقوق الإنسان المكفولة للمشردين داخلياً. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، وجهت المقررة الخاصة رسالة خطية إلى الدول الأعضاء، طلبت فيها ردوداً على استبيان. وقد التمس هذا الاستبيان، في جملة أهداف، تحديد الممارسات الإيجابية في مجال الأطر القانونية والسياساتية والمؤسسية والأنشطة التي تنفذها الدول لحماية ودعم المشردين داخلياً؛ والتمس الاستبيان أيضاً معلومات عن التدابير المتخذة لضمان المشاركة الفعالة من جانب المشردين داخلياً، بوصفهم شركاء لا مجرد مستفيدين، في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليهم، ومعلومات عن تدابير المساعدة. وتعرب المقررة الخاصة عن خالص شكرها للدول التي قدمت ردوداً على الاستبيان^(١٣)، وستدرس المعلومات المقدمة للاهتمام بها في عملها المستقبلي.

(١٢) انظر www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/press-release-un-expert-welcomes-the-establishment-of-the-conference-of-states-parties.pdf

(١٣) وردت حتى ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٧ ردود من كل من أذربيجان، أرمينيا، أستراليا، ألبانيا، أوكرانيا، تركيا، جورجيا، السلفادور، سلوفينيا، السويد، سويسرا، العراق، غواتيمالا، فنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، كولومبيا، الكويت، مالطة، المكسيك، موريشيوس، الولايات المتحدة الأمريكية.

رابعاً - الأولويات المواضيعية

٤٧ - ستخصص المقررة الخاصة، وفقاً لأولوياتها الاستراتيجية، تقاريرها المواضيعية القادمة للمسائل المواضيعية التالية: (أ) تعزيز مشاركة المشردين داخلياً في عمليات التصدي للتشرد الداخلي؛ (ب) ضمان إشراك المشردين داخلياً في آليات العدالة الانتقالية وعمليات السلام، في إطار الحلول الدائمة؛ (ج) تحسين حماية الأطفال المشردين داخلياً؛ (د) النهوض بدور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والأطراف الفاعلة الأخرى المعنية بحقوق الإنسان في حماية المشردين داخلياً؛ (هـ) التصدي لدوافع التشرد المهمل، بما فيها مشاريع التنمية والعنف المتفشي. وستجري المقررة الخاصة، في سياق عملها المواضيعي، مشاورات واسعة النطاق تهدف إلى تحديد مسائل معينة يمكن أن تحقق فيها، في إطار ولايتها، الإسهامات الأكثر فعالية مع تجنب تكرار أعمال المؤسسات الأخرى.

ألف - تعزيز مشاركة المشردين داخلياً

٤٨ - تشعر المقررة الخاصة بالقلق بشأن الأدلة المستخلصة من حالات التشرد الداخلي في جميع المناطق، بما في ذلك الأدلة التي جُمعت أثناء الزيارات القطرية المتعددة التي قام بها المكلفون بولايات، وهي أدلة تفيد بأن المعايير الدنيا للتشاور مع المشردين داخلياً ولمشاركتهم لا تتحقق في الواقع العملي. ويقوّض ذلك تمتع المشردين داخلياً بحقوق الإنسان والتقدم المحرز نحو تحقيق حلول دائمة لهم. ويحق للمشردين داخلياً المشاركة في اتخاذ جميع القرارات التي تؤثر عليهم، في جميع مراحل التشرد، والمشاركة أيضاً قدر الإمكان في اتخاذ قرار بشأن الحلول الأكثر ملاءمة لهم ولتفضيلاً لهم من حيث الموقع والسكن وأسباب المعيشة. ولا تكون الحلول دائمة إلا إذا حققت للمشردين داخلياً أفضل النتائج الممكنة.

٤٩ - وعادةً ما يكشف التفاعل مع المشردين داخلياً ما يلي: نقص المعلومات المقدمة إليهم في جميع مراحل التشرد؛ ومحدودية مشاركة السلطات المسؤولة؛ وعدم وجود أو عدم كفاية الآليات والعمليات اللازمة للتشاور معهم ولمشاركتهم؛ وعدم مراعاة آرائهم واحتياجاتهم وأهدافهم مراعاة كاملة في عمليات اتخاذ القرار. ويجب أن تركز استجابات الحكومات الوطنية وجميع الأطراف الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي، وغيرها من الأطراف الفاعلة، على ضمان إشراك المشردين داخلياً منذ البدء في تصميم وتخطيط وتنفيذ جميع الإجراءات والتدابير التي تستهدفهم. وتؤدي مشاركة المشردين داخلياً إلى تمكين مجتمعاتهم وتوعيتها بحقوقها، كما أن مشاركتهم أساسية لبناء قدرة المجتمعات على الصمود وتعافيتها، إذا اتسمت المشاركة بالفعالية وبالتوجه نحو تحقيق نتائج. وعلاوةً على ذلك، تؤدي المشاركة المجدية إلى إعادة الكرامة الأساسية للمجتمعات التي دمرها التشرد، مما يمكن هذه المجتمعات من أن تكون عوامل فاعلة في تعافيتها لا أن تكون مجرد مجتمعات متلقية للمساعدة.

٥٠ - ويعني الافتقار إلى المعلومات والتشاور والمشاركة المجدية أو المشاركة الرمزية أن جهود التعافي ستفشل على الأرجح، وقد لا تلبي احتياجات أو توقعات مجتمعات المشردين داخلياً المتأثرة. وقد يؤدي هذا الافتقار إلى تفاقم الفقر واستمرار مستوياته، حيث يواجه المشردون داخلياً تحديات تعترض استعدادهم لأنماط حياتهم العادية وأسباب معيشتهم المناسبة في ظروف لم يشاركوا مشاركة كاملة في تهيئتها. وتوجد تحديات كبيرة تعترض ضمان المشاركة المجدية

للمشردين، وهي تحديات يجب الاعتراف بأنها أعاقَت الجهود في بعض الحالات. ويجب مراعاة العوامل الثقافية والاجتماعية والتاريخية والسياسية عند وضع برامج المشاركة. ولا يزال أحد التحديات المطروحة ضمان التنفيذ المنهجي لعملية المشاركة الشاملة للمشردين داخلياً والإدارة الفاعلة لشؤونهم في جميع حالات التشرد.

٥١- وتنوّه المقررة الخاصة بما قام به آخرون من عمل ممتاز وتحليل في هذا المجال، بما في ذلك في إطار المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز (Brookings) وجامعة بيرن بشأن التشرد الداخلي، وذلك في النشرة الصادرة في عام ٢٠٠٨ بعنوان *Moving Beyond Rhetoric: Consultation and Participation with Populations Displaced by Conflict or Natural Disasters*^(١٤). وترى المقررة الخاصة أن من الممكن أن تكون ولايتها محورية لإطلاق دعوة إلى تجديد الإجراءات وإعادة التفكير الضروري في نُهج مشاركة المشردين داخلياً، بهدف تحسين هذه النُهج بصورة عملية في حالات التشرد. وستعد المقررة الخاصة تقريراً مواضيعياً يتناول العناصر الأساسية لمشاركة المشردين داخلياً ويحدد العوائق ويقترح التدابير اللازمة لتعزيز المشاركة الشاملة للمشردين داخلياً في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليهم.

٥٢- وفي ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، بدأت المقررة الخاصة مشاورات تتعلق بهذه المسألة، بإجراء مناقشة بين الخبراء بشأن مشاركة المشردين داخلياً، وذلك مع شركاء الأمم المتحدة والشركاء الدوليين من المنظمات غير الحكومية المعنيين الناشطين في هذه المسألة. وأدى ذلك إلى تعزيز فهمها للمسائل وللتحديات، وأتاح لها الاطلاع على آراء الشركاء الأساسيين والنظر في الممارسات الإيجابية. وستواصل المقررة الخاصة التماس أمثلة إيجابية من جميع المناطق، لتشجيع استخدامها المحتمل في أوضاع التشرد الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، تعترف المقررة الخاصة بأن المشاركة الفعلية للمشردين داخلياً تفيد الجهود الدولية المبذولة لتعزيز حقوقهم. ومع ذلك، نادراً ما يشارك المشردون داخلياً في هذه المحافل، وستشجع المقررة الخاصة وتدعم مشاركتهم في هذه المحافل الإقليمية والدولية.

باء- ضمان إشراك المشردين داخلياً في عمليات العدالة الانتقالية

٥٣- يتوقف تحقيق حلول دائمة لمشكلة المشردين داخلياً على إنصافهم مما لحق بهم من ضرر وانتهاكات لحقوق الإنسان وفقدان للحياة والممتلكات، وذلك عن طريق عمليات تتجاوز عودتهم المادية أو إدماجهم في المجتمع المحلي أو إعادة توطينهم. ويعترف الإطار المتعلق بالحقوق الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً بأن "هذا قد ينطوي على الحق في الإنصاف والعدالة ومعرفة الحقيقة وإنهاء المظالم الماضية عن طريق العدالة الانتقالية أو غيرها من التدابير المناسبة"، وبأنه "يجب أن تتاح للمشردين داخلياً الذين كانوا ضحايا لانتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني، بما في ذلك التشريد التعسفي، إمكانية الوصول الكاملة وغير التمييزية إلى سبل الانتصاف الفعالة، والحصول على العدالة، بما في ذلك، عند الاقتضاء، الوصول إلى الآليات القائمة للعدالة الانتقالية، والتعويضات والمعلومات بشأن أسباب الانتهاكات"^(١٥).

(١٤) انظر www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_internal_displacement.pdf

(١٥) انظر www.unhcr.org/50f94cd49.pdf

٥٤ - وفي العديد من حالات التشرد الداخلي، لا ينصف المشردون داخلياً، أو لا يُنصفون أو يعوّضون إلا جزئياً عما تعرضوا له من انتهاكات لحقوق الإنسان، ومنها فقدان المسكن أو الأرض أو الممتلكات. ويتمثل أحد التحديات الأولى في علاج مسألة عدم وجود أية آليات للعدالة الانتقالية في بعض حالات ما بعد النزاع، حيث تؤدي هذه الآليات دوراً أساسياً في توفير الانتصاف للمشردين داخلياً وللسكان المتأثرين الآخرين. وحتى إن وُجدت هذه الآليات، تتسم مسائل الإدماج الكامل للمشردين داخلياً في المجتمع بالتعقد والتكلفة الباهظة. وقد درجت عمليات العدالة الانتقالية على التصدي لمجموعة ضيقة جداً من الانتهاكات الجسيمة للحقوق المدنية والسياسية، مع الإهمال النسبي للمشردين داخلياً.

٥٥ - ولجان تقصي الحقائق والمقاضاة الجنائية للجنة هي أيضاً عناصر رئيسية للعدالة الانتقالية. وعادةً ما تنطوي عملية التشرد القسري على تجاوزات جسيمة لحقوق الإنسان، قبل التشرد وأثناءه وبعده، وتستمر تداعيات هذا الوضع أثناء وجود الأشخاص في وضع التشرد وأيضاً بعد عودتهم المادية أو إعادة توطينهم أو إدماجهم في أماكن أخرى. ويجب إشراك المشردين داخلياً في مشاريع المصالحة المجتمعية والوثام الاجتماعي، وهي مشاريع تشكل عناصر مهمة لمبادرات بناء السلام التي كثيراً ما يُستبعد منها المشردون داخلياً. ويجب تعزيز مفهوم حق المشردين داخلياً في المشاركة الكاملة في آليات العدالة الانتقالية وعمليات بناء السلام، مثلما يجب تعزيز مسؤولية الحكومات عن ضمان مشاركتهم وضمان تحقيق العدالة الانتقالية لهم في الواقع.

٥٦ - وتوّه المقررة الخاصة بالعمل المهم الذي اضطلع به بالفعل، ومنه البحوث ودراسات الحالة التي أجراها المركز الدولي للعدالة الانتقالية والمشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز (Brookings) وكلية لندن للعلوم الاقتصادية بشأن التشرد الداخلي، في جملة إسهامات أخرى^(١٦). وبالمثل، تقدم المعايير الدولية، مثل المبادئ المتعلقة ببرد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين^(١٧)، والدليل المتعلق ببرد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين، توجيهات قيّمة بشأن مجالات اهتمام معينة. ويشكل ذلك أساساً قوية لمزيد من التطوير، بهدف الاستفادة من الموارد القائمة وتقديم المساعدة التقنية اللازمة لاستخدامها. وستتعاون المقررة الخاصة مع هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، من أجل إحراز تقدم في هذا الصدد.

٥٧ - والتمست المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً التعاون الاستراتيجي مع المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجزر وضمانات عدم التكرار. وبناءً على دعوة من هذا الأخير، شاركت المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً في المشاورات الإقليمية المتعلقة بالعدالة الانتقالية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، التي نظمتها مفوضية حقوق الإنسان في كولومبو يومي ٩ و ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦. وستشارك المقررة الخاصة في حوار مع الحكومات التي تنفذ عمليات العدالة الانتقالية والسلام، لتشجيع إدماج المشردين داخلياً والتعلم من تجارب تلك الحكومات ومن تحدياتها وممارساتها. وستسعى المقررة الخاصة إلى

(١٦) عقد المقرر الخاص السابق جلستين مشتركين مع لجنتي الحقيقة والعدالة والمصالحة في كينيا وكوت ديفوار من أجل سماع شهادات المشردين داخلياً، وذلك في إطار بعثته الرسميتين إلى البلدين في أيلول/سبتمبر ٢٠١١ وتموز/يوليه ٢٠١٢، على التوالي.

(١٧) انظر <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

زيارة البلدان التي تحظى بهذا التركيز المواضيعي، وقد وجهت حتى الآن طلبين لزيارة كولومبيا ونيبال. وسوف تستفيد من ولايتها في جمع معلومات عن الممارسات الإيجابية والمبادئ التوجيهية ودراسات الحالة المتعلقة بالمسائل ذات الصلة، وستنشئ فرعاً على موقعها الشبكي يُكرس لهذه المسائل. وستواصل عملها بشأن هذه المسألة، وستكرس لها تقريراً مواضيعياً.

جيم - تحسين حماية الأطفال المشردين داخلياً

٥٨ - رغم الاهتمام الكبير الذي أولته الأطراف الفاعلة الدولية الإنسانية والإنمائية الرئيسية للأطفال المشردين داخلياً، من الواضح أن وضعهم وحمايتهم لا يزالان يثيران قلقاً كبيراً في حالات التشرد في جميع أنحاء العالم. وتكشف الزيارات القطرية التي قام بها المكلفون بولايات السابقون وتقارير منظمات أخرى أن الأطفال يتعرضون للإهمال ولانتهاكات حقوق الإنسان، ومنها العنف والتجنيد القسري. ويتعرض الأطفال، في حالات تشرد كثيرة جداً، للمعاناة والوفاة بسبب تخلف الدول عن تلبية احتياجاتهم الخاصة على نحو سريع ومناسب، وبسبب افتقار الأطراف الفاعلة الإنسانية للقدرة والموارد لسد فجوات الحماية. ويتطلب التصدي للتحديات بتحديد اهتمام الدول والشركاء في المجال الإنساني، مع التركيز على النتائج الملموسة، على النحو الذي أكدته حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية، الذي جرى في عام ٢٠١٦، وكان موضوعه الأطفال المنتقلين^(١٨).

٥٩ - ويشكل الأطفال غالبية المشردين بسبب النزاعات، وعادةً ما يتحملون وطأة المعاناة الناجمة عنها. وقد شددت الأمم المتحدة على أن أكثر من ٣٠ مليون طفل شردتهم النزاعات^(١٩). وينطبق في أحيان كثيرة تعبير "الجيل الضائع"، انطباقاً مناسباً، على الأطفال الذين تُدمر حياتهم من جراء النزاعات والتشرد. ففي أحيان كثيرة يتجمد مستقبلهم وتتلاشى الفرص المتاحة لهم إما بسبب الإصابة أو الصدمات النفسية أو سوء التغذية أو بسبب الاعتداء والانتهاكات من جانب المحاربين أو المتجرنين بالبشر أو غيرهم من الجناة الذين لديهم القدرة على الاعتداء عليهم. كما يتعرض مستقبلهم للتدمير نتيجة انقطاعهم عن التعليم لشهور أو سنوات طوال، أو نتيجة انخراطهم في عمل الأطفال الذي يجرمهم من التعليم ومن حياة الطفولة، حيث يتحملون مسؤولية إعالة أسرهم الفقيرة. وتشتد التحديات التي تواجه الأيتام والأطفال غير المصحوبين بذويهم والأطفال ذوي الإعاقة أو الإصابة أو الصدمة النفسية، والأطفال الذين يعولون الأسر المعيشية بسبب النزاعات.

٦٠ - ووفقاً للفقرة ١٦(د) من قرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٣٢، يُعهد إلى المكلف بالولاية بمهمة إبلاء اعتبار خاص لحقوق الإنسان للنساء والأطفال المشردين داخلياً وغيرهم من الفئات المتأثرة بالتشرد الداخلي من ذوي الاحتياجات الخاصة، مثل كبار السن وذوي الإعاقة والأفراد الذين تعرضوا لصدمات شديدة، ولاحتياجاتهم الخاصة من المساعدة والحماية والتنمية. ولذلك ستكرس المقررة الخاصة تقريراً مواضيعياً لمسائل الاحتياجات والحماية التي يواجهها الأطفال المشردون داخلياً، بهدف تحديد الاهتمام بمحتهم والتماس نُهج مبتكرة وإجراءات ملموسة وتحديد الالتزام بحمايتهم في البلدان المتأثرة بالتشرد.

٦١ - وستعزز المقررة الخاصة الإطار المعياري الدولي لحماية الأطفال، ومسؤولية الدول بوصفها الجهات الرئيسية المتحملة للمسؤولية، من أجل حماية الأطفال المشردين داخلياً وتلبية

(١٨) انظر www.unhcr.org/high-commissioners-dialogue-on-protection-challenges-2016.html

(١٩) انظر <https://www.nrc.no/news/2015/june/30-million-children-displaced/>

احتياجاتهم. وستعاون المقررة الخاصة مع الشركاء الرئيسيين الدوليين والوطنيين، كاليونيسيف ومفوضية شؤون اللاجئين، وستساعدهم على تعزيز عملهم، وستسعى إلى إقامة شراكات استراتيجية معهم في هذا الشأن. ولئن كانت توجد موارد ممتازة، فلا بد من تعزيز الوعي بها وتقديم المساعدة التقنية لاستخدامها في الواقع العملي. وينبغي تحديد الممارسات الإيجابية وتطبيقها في الأماكن الأخرى التي يتعرض فيها الأطفال المشردون للخطر. وينبغي أيضاً وضع المبادرات الرامية إلى حماية الفتيات، لا سيما في حالات النزاع، في بؤرة التركيز وتوسيع نطاقها، على سبيل الاستعجال.

٦٢- وستجمع المقررة الخاصة معلومات عن الممارسات الإيجابية والمبادئ التوجيهية ودراسات الحالة، وستكرس فرعاً في موقعها الشبكي لهذه المسائل من أجل التشارك في المعلومات ذات الصلة الواردة من مجموعة واسعة من المصادر. وستسعى إلى التعاون مع الجهات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة، ومع المنظمات الدولية الأخرى، والمنظمات غير الحكومية، فضلاً عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. واستناداً إلى المعلومات الواردة، ستطلع المقررة الخاص الدول على المسائل المثيرة للقلق المتعلقة بالأطفال المشردين، وستسعى إلى إقامة حوار بناء مع الدول بهدف إيجاد حلول سريعة وفعالة للأوضاع المثيرة للقلق التي تنطوي على أطفال مشردين.

دال- تعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية المشردين داخلياً

٦٣- عادةً ما تسبق انتهاكات حقوق الإنسان حدوث التشرد أو تتسبب في حدوثه، وتُرتكب هذه الانتهاكات أيضاً أثناء التشرد أو بعده. وتؤدي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بوصفها هيئات مستقلة معنية بحقوق الإنسان وجهات راصدة لأوضاع حقوق الإنسان، دوراً مهماً في حماية المشردين داخلياً. وثمة أمثلة عديدة لبلدان، منها أوغندا وأوكرانيا والفلبين وكينيا والمكسيك ونيجيريا، قامت مؤسساتها الوطنية لحقوق الإنسان بأدوار بارزة في حماية المشردين داخلياً. وشملت هذه الأدوار الدعوة والتوعية، وتدريب المسؤولين وغيرهم في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والمعايير الدولية، ورصد حقوق المشردين داخلياً، وتسجيل شكاوى الأفراد، والتحقيق في حالات محددة من أجل مساءلة الجناة. ويجدر أيضاً التنويه بدور هذه المؤسسات في الدعوة إلى سن تشريعات محلية لحماية حقوق المشردين داخلياً.

٦٤- وستعزز المقررة الخاصة تعاونها مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بحماية المشردين داخلياً، وستتعاون معها ومع شبكاتها الإقليمية، بطريقة منهجية، من أجل الاستفادة من تجاربها وممارساتها ودروسها المستخلصة، وستلتزم الفرص لتحسين التعاون معها. وستكرس أحد تقاريرها المواضيعية لبيان دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية المشردين داخلياً، ولتحقيق هذه الغاية تعتمز عقد جلسة تشاورية مع مجموعة مختارة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أثناء مدة ولايتها، لدراسة الأدوار القائمة والمحتملة لهذه المؤسسات. كما تعتمز توجيه استبيان إلى المؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان، والتماس التعاون في هذا الصدد مع التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

هاء- زيادة الاهتمام بدوافع التشرد الداخلي المهملة

٦٥- تعترف المقررة الخاصة بمسؤولية المكلف بالولاية عن التوعية بأسباب التشرد المهملة، ودعم الإجراءات الرامية إلى منعه أو علاجه، والتوعية بفئات المشردين داخلياً المحتاجين إلى مزيد من

الضوء والاهتمام. وتشمل هذه الدوافع مشاريع التنمية والعنف المتفشي، وقد تشمل أيضاً أسباباً معقدة ومتشابكة، منها التداخل بين النزاعات والتنمية والمصالح التجارية. وقد يصل عدد المشردين داخلياً بسبب هذه العوامل إلى ملايين في جميع أنحاء العالم، ولا يُدرج هؤلاء المشردون في الإحصاءات السنوية للتشرد التي تقتصر عادةً على المشردين داخلياً بسبب النزاعات والكوارث.

٦٦- وثمة عوامل أخرى جديدة بمزيد من الاهتمام، منها دور التمييز القائم على أساس إثني أو ديني كسبب للتشرد وعامل مؤثر على الاستجابات التي تستهدف بعض المشردين داخلياً. وفي هذا الصدد، شاركت المقررة الخاصة، بصفة خبيرة محاورة، في الدورة التاسعة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات، المعقودة يومي ٢٤ و ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، وهي الدورة التي كان موضوعها الأقليات في حالات الأزمات الإنسانية^(٢٠). وأكدت المقررة الخاصة أن من الممكن أن تكون الهوية الإثنية أو الدينية عاملاً يزيد من تعرّض بعض المجتمعات للتشرد، وشاركت في إعداد سلسلة من التوصيات.

١- التشرد الناجم عن التنمية

٦٧- تنص المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي على أن حظر التشرد القسري يشمل التشرد "في حالات مشاريع التنمية الكبيرة الحجم، التي تبررها مصالح عليا عامة وقاهرة" (المبدأ رقم ٦). ورغم الاعتراف بالفوائد الكبيرة التي كثيراً ما تحققها مشاريع التنمية للمجتمعات بشكل أعم، لا سيما في البلدان الأقل نمواً، لا تزال هناك تساؤلات بشأن المعايير والمقاييس المناسبة التي ينبغي تطبيقها في الحالات التي قد تؤدي فيها التنمية إلى تشرد داخلي. وستتساور المقررة الخاصة مع الأطراف الإنمائية الفاعلة، العالمية والوطنية، بما في ذلك هيئات ووكالات الأمم المتحدة، والجهات المعنية الأخرى، بهدف توضيح الممارسات المتبعة والمعايير المطبقة في جميع مراحل عمليات التنمية.

٦٨- ورغم ما تتضمنه المبادئ التوجيهية ذات الصلة، مثل المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، الصادرة في عام ٢٠٠٧^(٢١)، من توجيهات لمواجهة آثار التشرد المرتبطة بالتنمية على حقوق الإنسان، يستلزم الأمر زيادة فهم هذه المسائل لضمان توفير الحماية للمعرضين لخطر التشرد الداخلي وللمشردين بسبب التنمية، وذلك طبقاً لجميع القوانين والمعايير الدولية ذات الصلة. وستكرس المقررة الخاصة تقريراً مواضيعياً لهذه المسألة، وستعد مجموعة توصيات، وستشجع تنفيذ الممارسات والعمليات الإيجابية التي ينبغي تطبيقها على مشاريع التنمية.

٢- التشرد الناجم عن العنف المتفشي

٦٩- لا تشكل حالات العنف المتفشي نزاعاً، ولكن قد يكون لها تأثير مماثل على من يُجبرون على الرحيل من بيوتهم. وينبغي إجراء مزيد من البحث لكشف النطاق الكامل للمشكلة وتأثيرها على الأفراد والأسر والمجتمعات. وقد سلط المقرر الخاص السابق الضوء على أن الحكومات قد لا تعترف بأن التشرد الناجم عن العنف محرك لالتزاماتها بحماية الأشخاص المتأثرين كمشردين

(٢٠) انظر www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session9.aspx.

(٢١) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

داخلياً بموجب القانون الدولي والمعايير الدولية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي. وأخيراً، قد لا يكون المتأثرون على وعي بحقوقهم في الحماية كمشردين داخلياً، أو قد لا يطالبون بها، بل قد يسعون إلى إخفاء هويتهم بسبب التهديدات أو خطر التعرض للعنف، مما يجعل من الصعب عليهم تحديد المساعدة والوصول إليها.

٧٠- وستسعى المقررة الخاصة إلى مواصلة تعاونها مع البلدان التي يشكل فيها العنف المتفشي سبباً للتشرد الداخلي. وتسعى المقررة الخاصة، تحديداً، إلى مواصلة دعمها لهندوراس، التي زارها المقرر الخاص السابق في عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦، وذلك لدراسة حالة التشرد الداخلي الناجم عن العنف، ولمواصلة دعم الحكومة في جهودها الرامية إلى حماية المشردين داخلياً، بطرق منها اعتماد قانون بشأن المشردين داخلياً. وعلاوةً على ذلك، تشكر المقررة الخاصة حكومتي السلفادور وغواتيمالا لاستجابتهما لطلبها القيام بزيارتين رسميتين لهذين البلدين، وسوف تقوم بزيارة رسمية إلى السلفادور في النصف الثاني من عام ٢٠١٧، وإلى غواتيمالا في عام ٢٠١٩.

خامساً - الاستنتاجات

٧١- لم يقدم وضع التشرد الداخلي ومحنة المشردين داخلياً على الصعيد العالمي إلا القليل من الأخبار الإيجابية في السنوات الأخيرة. فالنزاعات وأزمات التشرد الكثيفة والمستمرة لا تزال دون حلول، بل تفاقم بعضها أو ترسخ. ونشأت نزاعات جديدة وحلت كوارث جديدة، نجم عنها ارتفاع أعداد المشردين داخلياً إلى مستويات قياسية، مما يضيف ضغطاً جديداً على النظام الدولي للاستجابة الإنسانية، المثقل أصلاً بالأعباء. وفي الأماكن التي تخف فيها حدة النزاعات، يظل المشردون داخلياً، في أحيان كثيرة، بلا حلول دائمة لفترة تمتد سنوات بعد تشردهم، هذا إن حصلوا على أية حلول. وتؤدي الطبيعة المديدة لبعض النزاعات وحالات التشرد الداخلي، في كثير من الأحيان، إلى استجابات إنسانية مديدة لا تنجح في التحول إلى مراحل التعافي وإلى حلول دائمة لأوضاع المشردين داخلياً. وفي بعض الحالات، يؤدي فتور همة المانحين إلى تقليل الموارد المتاحة لمواجهة حالات المشردين داخلياً الآخذة في الاتساع والمعقدة.

٧٢- ومن المرجح، في الواقع، أن تكون أعداد المشردين داخلياً على المستوى العالمي أعلى بكثير من الأعداد التي تنشرها الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، التي لا تدرج إلا البيانات المتاحة عن التشرد الناجم عن النزاعات والكوارث. ويُقدَّر أن ملايين آخرين يشردون كل سنة لأسباب ودوافع أخرى، منها مشاريع التنمية والعنف المتفشي. ويجب أيضاً التسليم بالحاجة إلى مزيد من البحث ومزيد من البيانات بشأن التشرد الداخلي الناجم عن الكوارث البطيئة الظهور وعن تغير المناخ، كي يتسنى الكشف عن الاتجاهات الراهنة والمستقبلية للتشرد الداخلي والتصدي لهذه التحديات على نحو أفضل. وستواصل المقررة الخاصة التوعية بهذه النواحي المهملة للتشرد الداخلي، المثيرة للقلق، والدعوة إلى اتخاذ إجراءات وطنية ودولية لحماية حقوق الإنسان للأشخاص الذين شردوا داخلياً نتيجةً لجميع أسباب التشرد.

٧٣- ومن المهم للمجتمع الدولي، في ضوء الأعداد غير المسبوقة للمشردين داخلياً، أن يواصل ويكثف جهوده السخية لتلبية احتياجات المشردين داخلياً وحماية حقوقهم،

وللشروع في قلب الاتجاهات العالمية. وقد حظيت الرؤية التي أرساها مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني بالترحيب، وتهدف هذه الرؤية إلى وضع نُهج جديدة للعمل الإنساني، وهي تشكل أيضاً اتجاهات إيجابية ينبغي للجهات صاحبة المصلحة اعتماده. ومن الضروري، والمناسب من حيث التوقيت، التركيز على المشردين داخلياً، ويشكل الهدف العالمي المتمثل في خفض التشرد الداخلي بنسبة ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠٣٠، في أمان وكرامة، حافزاً طموحاً ولكنه ضروري. وسيكون التحول من المبادئ إلى الإجراءات مهمة صعبة لتحقيق هذا الهدف. ويجب أن يتحقق ذلك في إطار من الامتثال لقانون حقوق الإنسان، وبتنفيذ المعايير الدولية لحماية المشردين داخلياً وتحقيق حلول دائمة.

٧٤- ويجب على الدول المتأثرة بالتشرد الداخلي، باعتبارها تتحمل المسؤولية الرئيسية، أن تدرك التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والمعايير الدولية، وأن تنفذ بهذه الالتزامات على نحو أفضل، بهدف منع التشرد الداخلي في المقام الأول والتصدي بصورة أفضل للتشرد عند حدوثه. ومن الضروري أيضاً، حيثما أمكن، تحويل التركيز مرة أخرى نحو المسؤولية الرئيسية للدول في جميع مراحل التشرد، فمن شأن ذلك أن يسمح للشركاء الدوليين في المجال الإنساني بالتحول بسرعة أكبر عن برامج المساعدة الإنسانية المديدة. ومن شأن ذلك أيضاً أن يسمح لهم بالتركيز على أوضاع تشرد جديدة وحرحة تعجز فيها الدول عن الاستجابة الفعالة وعن تنفيذ أنشطة استراتيجية لبناء قدرة المجتمعات على الصمود والتعافي بالاشتراك مع الشركاء في التنمية.

٧٥- وسيُعزّز العمل الذي تقوم به المقررة الخاصة في إطار ولايتها، وكذلك تعاونها مع الحكومات الوطنية، لدعم الدول والجهات المعنية الأخرى في جهودها الرامية إلى الوفاء بالتزاماتها تجاه المشردين داخلياً. ونظراً إلى تركيز المجتمع الدولي اهتمامه على التحركات السكانية الواسعة النطاق عبر الحدود الدولية، عن طريق إبرام اتفاقات عالمية بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية وبشأن اللاجئين، تحت المقررة الخاصة على توجيه مزيد من الاهتمام لوضع المشردين داخلياً، تسليماً بأن الكثيرين ممن يعبرون الحدود الدولية كلاجئين أو مهاجرين لا يحملون وثائق هوية أو متجر بهم كانوا أصلاً مشردين داخلياً في بلدانهم. ولم يحصل الكثير من هؤلاء على ما يلزم من الحماية والدعم لتمكينهم من البقاء في بلدانهم إذا رغبوا في ذلك.

٧٦- وستواصل المقررة الخاصة دراسة أخطر حالات التشرد الداخلي، في جميع المناطق، وستواصل تشجيع الحلول الدائمة والدعوة إلى اعتماد أطر معيارية إقليمية ووطنية. وبالإضافة إلى ذلك، ستجدد المقررة الخاصة اهتمامها بقضايا التشرد الداخلي الأخرى المهمة، ومنها: تعزيز مشاركة المشردين داخلياً في عمليات التصدي للتشرد الداخلي؛ وضمان إشراك المشردين داخلياً في عمليات العدالة الانتقالية؛ وتحسين حماية الأطفال المشردين داخلياً؛ وتعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية المشردين داخلياً؛ وزيادة الاهتمام بدوافع التشرد الداخلي المهملة، ومنها التشرد الناجم عن التنمية والتشرد الناجم عن العنف المتفشي.