الأمم المتحدة

A/HRC/13/21

الجمعية العامة

Distr.: General
5 January 2010
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثالثة عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، السيد فالتر كالين*

موجز

يناقش هذا التقرير الإنجازات التي حققها ممثل الأمين العام الحالي المعني بحقوق الإنسان المشردين داخلياً والأنشطة التي اضطلع بها خلال فترة ولايته، ثم يحدد التقرير التقدم المحرز وكذلك التحديات الرئيسية التي لا تزال مطروحة فيما يتصل بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً.

* تأخر تقديم هذا التقرير عن الموعد المحدد.

(A) GE.10-10159 030310 040310

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٤	٣
ثانياً –	إنجازات الولاية وأنشطتها	٩-٣٨	٤
	ألف– تعزيز الإطار المعياري على أساس المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي	١٠-١٦	٥
	باء – تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً	١٧-٢٢	٧
	جيم– المشاركة القطرية	٢٣-٣٦	٩
	دال – مبادرات التدريب وبناء القدرات	٣٧-٣٨	١٣
ثالثاً –	التشرد الداخلي في عام ٢٠١٠: ما هي أهم التحديات؟	٣٩-٧٩	١٤
	ألف– تجاوز النزاعات والمخيمات	٤٠-٥١	١٤
	باء – معالجة مختلف مستويات الضعف والتمييز	٥٢-٥٥	١٨
	جيم– العمل مع الدول على تحمُّل مسؤولياتها تجاه المشردين	٥٦-٥٨	١٩
	دال – التقدم المؤسسي: من الانتقاء والاختيار إلى نهج أكثر انتظاماً ويمكن التنبؤ به.	٥٩-٦٢	٢٠
	هاء – ضبط الحدود الفاصلة بين الدور الإنساني والدور العسكري	٦٣-٦٤	٢١
	واو – الدفاع عن حيّز العمل الإنساني	٦٥-٦٨	٢٢
	زاي– كفالة المساءلة عن التشريد الداخلي التعسفي	٦٩-٧٣	٢٣
	حاء– تجاوز سياسات التشريد طويل الأمد	٧٤-٧٩	٢٤
رابعاً –	تمكين المشردين من مواصلة حياتهم: الحلول الدائمة	٨٠-٨٣	٢٦
خامساً –	الاستنتاجات والتوصيات	٨٤-٩٠	٢٧

أولاً – مقدمة

١- هذا هو التقرير النهائي للسيد فالتر كالين الذي ينهي ولايته الثانية في عام ٢٠١٠ بصفته ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً. وهو يعبر عن تقديره لمجلس حقوق الإنسان وأعضائه ومراقبيه على الثقة التي أولوها له وتعاونهم معه.

٢- أتاحت الولاية التي أنشأتها لجنة حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٤ ومدّدها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٧ بموجب القرار ٣٢/٦، أساساً جيدا للممثل لمواصلة العمل الممتاز الذي أنجزه سلفه السيد فرنسيس دنغ. وأتاحت للممثل طبيعة ولايته الاستفادة من امتياز الوصول والدعم الواسع والشراكات الدائمة مع مؤسسات الأمم المتحدة والدول الأعضاء والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين[(١)] . وكان نجاح الممثل في ربط ولايته بسياق دولي أوسع يشمل عمليات حفظ السلام والمساعدة الإنسانية والتنمية والكوارث الطبيعية وتغير المناخ، في غاية الأهمية.

٣- وتشمل الأنشطة العديدة التي طُلب إلى الممثل إنجازها الدخول في حوارات مع الحكومات، وتعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في منظومة الأمم المتحدة، والعمل على تعزيز الاستجابة لحالات التشرد الداخلي على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. وبما أنه لم تُسند ولاية حماية حقوق المشردين داخلياً إلى أي كيان آخر في منظومة الأمم المتحدة، فقد اتسم عمل الممثل باتساع نطاقه وتطلب التزاماً متواصلاً من جانبه. ويُنوّه الممثل بما لقيه من دعم موصول من لدن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. غير أن الممثل اعتمد أيضاً على الدعم الفني واللوجستي الإضافي الذي أتاحه كل من مكتب منسق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين اللذين أقام معهما الممثل شراكات مثمرة من أجل زيادة أثر ولايته إلى أقصى حد. وحسّنت مذكرات التفاهم التي وقعها الممثل مع كلا المكتبين تدفق المعلومات وتبادل الخبرات وأتاحت للممثل أن يعين في كلا المكتبين موظفي دعم يضافون إلى الدعم بالموظفين الذي يتلقاه من المفوضية السامية لحقوق الإنسان. وأتاح التفاعل الوثيق على مستوى العمل للممثل أن يدرج منظوراً قائماً على حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في عمل هاتين المنظمتين على مستوى السياسات والمستوى التشغيلي.

٤- ويتعاون الممثل تعاوناً فعلياً مع وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة ولا سيما مكتب منع الأزمات والإنعاش التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والتراعات المسلحة. وحافظ الممثل داخل الأمانة على علاقات وثيقة مع الأمين العام ومكتبه التنفيذي، ومنسق

---

(١) انظر الوثيقة A/64/214 الفقرة ٣٤.

عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، وإدارة الشؤون السياسية بما فيها وحدة دعم الوساطة، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب دعم بناء السلام، ومكتب الشؤون القانونية. وتلقى الممثل الدعم أيضاً من وكالات أخرى، منها برنامج الغذاء العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة واستفاد من الدعم اللوجستي والأمني وغيرهما من أشكال الدعم المقدم من مختلف بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية.

٥- ويعرب الممثل عن امتنانه الخاص للمشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن حول التشرد الداخلي ولمديرتي المشروع السيدة روبيرتا كوهين والسيدة إيليزابيث فيريس، وموظفيه والجهات المانحة. فبالإضافة إلى زيادة الفهم والوعي الشاملين بمسألة التشرد الداخلي، ساعد المشروع في دعم عمل الممثل ولا سيما من خلال تزويده بالبحوث والمنشورات المتعلقة بالمسؤولية الوطنية والحلول الدائمة وآليات التشاور وعمليات السلام والحماية في حالات الكوارث الطبيعية. وساعد المشروع في إعداد دليل لواضعي القوانين والسياسات ودليل لوسطاء السلام وفي التحضير للدورات التدريبية المنظمة في سان ريمو وقام بتنظيم حلقات دراسية على المستوى الإقليمي والوطني لتعزيز حماية المشردين داخلياً.

٦- وقدم مركز رصد التشرد الداخلي الذي أنشأه مجلس اللاجئين النرويجي والذي وقع معه الممثل مذكرة تفاهم، دعما قيما إلى الولاية في إعداد الزيارات القطرية وتنظيم دورات تدريبية وغيرها من أنشطة المتابعة اللاحقة للزيارات، وأسهم بذلك في أنشطة بناء القدرات التي أنجزها الممثل وفي الترويج للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي.

٧- ومن الاستنتاجات الرئيسية التي انتهى إليها الممثل أنه لم يتُوصّل إلى تحقيق تحسينات ملموسة على مر الزمن لفائدة المشردين داخلياً إلا عندما تسنّى له إجراء زيارات وإقامة حوار متواصل مع السلطات والحصول على الدعم الميداني من وكالات الأمم المتحدة الشريكة والأمم المتحدة واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والأفرقة القطرية فضلاً عن الممثلين الخاصين للأمين العام.

٨- والممثل الخاص ممتن بصورة خاصة للدعم السخي الذي قدمته العديد من الجهات المانحة مما مكنه من القيام بأنشطة في مجالي البحث وبناء القدرات بواسطة المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن حول التشرد الداخلي ومن الاستعانة بموظفي دعم إضافيين.

ثانياً - إنجازات الولاية وأنشطتها

٩- يتطلب تحقيق الاحترام الكامل لحقوق الإنسان للمشردين داخلياً وإيجاد حلول دائمة لتشردهم توافر أربعة عناصر على الأقل: (أ) إطار معياري قوي من أجل حماية

المشردين ومساعدتهم؛ (ب) الإرادة السياسية للإعمال الكامل لهذا الإطار؛ (ج) القدرة على القيام بذلك على كافة الصعد الدولي والإقليمي والوطني والمحلي؛ (د) القدرة على التصدي للتحديات الناشئة. وقد ركز الممثل أنشطته خلال فترة ولايته على هذه العناصر الأربعة.

ألف – تعزيز الإطار المعياري على أساس المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي

١٠- إن الأشخاص المشردين داخلياً هم مواطنون أو مقيمون لفترة طويلة في بلدهم ويتمتعون بكافة الحقوق والامتيازات المترتبة على ذلك بموجب القانون الدولي والوطني وهم يتمتعون كذلك بحماية القانون الإنساني الدولي في حالات النزاعات. وبما أنهم يقيمون في بلدهم فإنهم لا يتمتعون، على خلاف اللاجئين، بمركز خاص بموجب القانون الدولي رغم أنهم، مثلهم مثل اللاجئين، لهم احتياجات خاصة ناشئة عن وضعهم كمشردين. وتتناول المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي التي كلف الممثل بالترويج لها، هذه الاحتياجات. وهي تسترشد بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، وتتفق معهما وتؤكد من جديد القواعد القائمة وتعيد صياغتها بحسب احتياجات المشردين.

١١- ويسر الممثل أن يعلن أن حجّية المبادئ التوجيهية قد تعززت على الصعيد الدولي منذ توليه ولايته. وأجمع رؤساء الدول والحكومات المجتمعون في نيويورك في مؤتمر القمة العالمي المنعقد في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ على الإقرار بالمبادئ التوجيهية "باعتبارها إطاراً دولياً هاماً لحماية المشردين داخلياً"، وهو إقرار ردد صداه لاحقاً مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة[٢]. وسلمت الجمعية العامة مؤخرا بأن "حماية المشردين داخليا قد تعززت بتحديد معايير معينة فيما يتعلق بحمايتهم وإعادة تأكيد تلك المعايير وتدعيمها، وخاصة عن طريق المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي"[٣]. وثمة بعض الدلائل التي تشير إلى أن المبادئ التوجيهية بدأت تظهر كقوانين عرفية تتيح تفسيراً ملزماً للقواعد القانونية الدولية التي استندت إليها[٤].

---

(٢) نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، قرار الجمعية العامة ١/٦٠، الفقرة ١٣٢؛ قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٢/٦، الفقرة ٥؛ قرار الجمعية العامة ١٥٣/٦٢(٢٠٠٨)، الفقرة ١٠؛ القرار ١٦٢/٦٤، الفقرة ١١.

(٣) قرار الجمعية العامة ١٦٢/٦٤، الفقرة ١٠ من الديباجة.

(٤) تشير سياسة العراق الوطنية بشأن التشرد إلى أن المبادئ التوجيهية أصبحت "جزءاً من القانون الدولي". سياسة العراق الوطنية بشأن التشرد (تموز/يوليه ٢٠٠٨)، الفرع ٥، الفقرة ٣. وعبّرت حكومة ألمانيا عن موقف مفاده أنه "يمكن اعتبار المبادئ التوجيهية في الوقت الحاضر قانوناً من القوانين العرفية الدولية" انظر *Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen*، صفحة ١٥٠.

١٢- وتعمل منظمات إقليمية ودون إقليمية بصورة متزايدة على تشكيل أطر معيارية بالاستناد إلى المبادئ التوجيهية. وأحرزت أفريقيا التقدم الأكبر حيث إنها الإقليم الوحيد الذي لديه صكوك ملزمة تحمي المشردين داخليا بالتحديد. ويلزم بروتوكول منطقة البحيرات الكبرى بشأن حماية المشردين داخليا ومساعدتهم عشرة دول أعضاء بإدماج المبادئ التوجيهية في قوانينها المحلية.

١٣- وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، اعتمد مؤتمر القمة الاستثنائي لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي اتفاقية بشأن حماية المشردين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم (اتفاقية كامبالا) وهي الاتفاقية الأولى الخاصة بمسألة التشرد الداخلي والتي تغطي إقليماً بأكمله. وتحدد هذه الوثيقة التاريخية التي ساهم الممثل في صياغتها، التزامات الدول الأطراف والاتحاد الأفريقي والوكالات الإنسانية فيما يتعلق بجميع مراحل التشرد وقد بلغ عدد الدول التي وقعتها عند استكمال هذا التقرير، ١٧ دولة.

١٤- واعتمدت منظمات إقليمية أخرى توصيات وقرارات تشير إلى المبادئ التوجيهية من أجل حماية المشردين داخليا ومساعدتهم[٥]. ويشجع الممثل على وضع أطر معيارية إقليمية وفقا للمبادئ التوجيهية بما أنها تسمح للدول الأعضاء بمعالجة الأنماط الخاصة لظاهرة التشرد الداخلي في أقاليمها.

١٥- ويسر الممثل أن يعلن على وجه الخصوص بأنه تمكن من مساعدة عدد من البلدان الأعضاء على وضع قوانين وسياسات بشأن التشرد الداخلي ومنها جورجيا ونيبال وتركيا والسودان. والممثل مستعد لمواصلة العمل الذي بدأه مع تركيا وتشاد والدول الأعضاء في المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى (ولا سيما جمهورية أفريقيا الوسطى).

---

(٥) انظر التوصية (٢٠٠٦) ٦ لمجلس أوروبا الصادرة عن لجنة وزراء الدول الأعضاء حول المشردين داخليا (اعتمدت في ٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٦)؛ والتوصية ١٦٣١ الصادرة عن الجمعية البرلمانية للمجلس حول التشرد الداخلي في أوروبا (اعتمدت في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣)؛ والقرار ١٨٧٧ (٢٠٠٩) الصادر عن الجمعية البرلمانية للمجلس بعنوان "الفئات المنسية في أوروبا: حماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا لفترة طويلة" (اعتمد في ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٩). المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، إعلان لومي بشأن تغير المناخ وحماية المدنيين في غرب أفريقيا (اعتمد في ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩)؛ والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، إعلان الخرطوم الصادر عن المؤتمر الوزاري الخاص بالمشردين داخلياً في المنطقة دون الإقليمية للهيئة الحكومية الدولية للتنمية (اعتمد في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣)؛ والمنظمة الدولية للفرانكفونية، إعلان سان بونيفاس، المعتمد خلال المؤتمر الوزاري المعني بمنع نشوب النزاعات والأمن البشري المعقود في كندا (١٣-١٤ أيار/مايو ٢٠٠٦)؛ ومنظمة الدول الأمريكية، الجمعية العامة، القرار ٢٥٠٨ (XXXIX-0/09) بشأن المشردين داخليا (٢٠٠٩)؛ ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، قرار المجلس الوزاري رقم ٠٣/٤ بشأن التسامح وعدم التمييز (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣).

١٦- وقد تدعو الحاجة أيضاً إلى وضع صكوك تتناول مجالات مواضيعية جديدة. ومقارنة بحالات النزاع المسلح، فإنه ثمة عدد قليل نسبيا من القواعد الملزمة التي تنطبق على الكوارث والتشرد. ويمكن الاسترشاد بعمل لجنة القانون الدولي في مجال حماية الأشخاص في حالات الكوارث الذي تمكن الممثل من المساهمة فيه[٦]. وخلص الممثل أيضاً، أثناء أداء عمله في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، إلى أن القانون الدولي الحالي لا يستطيع حماية الأشخاص الذين لا يملكون إلا أن يغادروا بلدانهم نتيجة حدوث كوارث. (مثلاً بسبب ارتفاع مستوى مياه البحر التي تغمر دولة جزرية بأكملها نتيجة لتغير المناخ)[٧].

باء - تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً

١٧- وشكل الجانب المتصل بتعميم مراعاة حقوق الإنسان في ولاية الممثل جزءا رئيسيا من عمله. فقد شارك الممثل، خلال فترة ولايته، في اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بصفته أحد المدعوين الدائمين، وهذه اللجنة هي محفل للتنسيق ووضع السياسات واتخاذ القرارات في المجال الإنساني. ويشارك الممثل بانتظام في اجتماعات اللجنة الدائمة التي تُعقد على مستوى كبار المسؤولين بينما يشارك موظفو الدعم في اجتماعات تعقد على مستويات أخرى بما فيها اجتماعات المجموعات العالمية المعنية بالحماية والإنعاش المبكر. وتكتسي المشاركة في اجتماعات اللجنة الدائمة أهمية بالغة من أجل تعزيز حقوق الإنسان للمشردين داخليا في حقوق الأوساط المهتمة بالشؤون الإنسانية وضمان مراعاة هذه الجهات للاحتياجات الخاصة للمشردين. وقد شجع طلب الجمعية العامة الممثل على مواصلة عمله في إطار اللجنة الدائمة[٨] وهو يأمل في أن تتاح لخلفه فرص المشاركة نفسها، بما في ذلك المشاركة في الاجتماعات التي تُعقد على مستوى كبار المسؤولين.

١٨- وفي إطار اللجنة الدائمة، أعد الممثل وثيقتين هامتين من وثائق السياسات العامة، الأولى معنونة "إطار الحلول الدائمة للمشردين داخلياً" (A/HRC/13/21/Add.4) والثانية معنونة "المبادئ التوجيهية التشغيلية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية" (الوثيقة A/HRC/4/38/Add.1، وهي قيد المراجعة حالياً استناداً إلى نتائج الاختبار

---

(٦) انظر التقرير الثاني الذي أعده إدواردو فالينسيا - أوسبينا المقرر الخاص للجنة القانون الدولي حول الموضوع، الوثيقة A/CN.4/615.

(٧) انظر ورقة العمل المعنونة "Climate change, migration and displacement: Who will be affected?" الذي قدمه الفريق غير الرسمي المعني بالهجرة والتشرد وتغير المناخ والتابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ إلى أمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ والمتاح على الموقع الشبكي: http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf.

(٨) انظر قرار الجمعية العامة ١٦٢/٦٤، الفقرة ١٧.

الميداني). وقد ساهمت موافقة اللجنة الدائمة على الوثيقتين المذكورتين بشكل كبير في تطبيق مضمونهما من جانب الجهات الفاعلة المعنية بالشؤون الإنسانية.

١٩- وساعد الممثل في بدء وتشكيل التحليل الذي قامت به اللجنة الدائمة بشأن الآثار الإنسانية المترتبة على تغير المناخ، وهو ما سمح ببلورة نظرة مشتركة بخصوص مختلف المجموعات السكانية المتضررة وفهم مشترك للأطر المعيارية اللازمة لحمايتهم وللثغرات القائمة على المستويين القانوني والمؤسسي. وتُوّج هذا العمل بالجهود المشتركة المبذولة في مجال التوعية بالآثار الإنسانية المترتبة على تغير المناخ في إطار المفاوضات المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

٢٠- وواصل الممثل نشاطه مع البنك الدولي وساهم في وضع برنامج عمله الجديد لفترة الثلاث سنوات بشأن التشرد الداخلي.

٢١- واستجابة لطلب مجلس حقوق الإنسان تعزيز مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخليا واحتياجاتهم الخاصة من الحماية والمساعدة في سياق عمليات السلام واتفاقات السلام وعمليات إعادة إدماجهم وإعادة تأهيلهم (انظر القرار ٦/٣٢)، كثّف الممثل مشاركته في أعمال لجنة بناء السلام. وسيّر الممثل بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين اجتماعا في عام ٢٠٠٨ بشأن الدروس المستفادة تناول مسألة التشرد الداخلي في إطار عملية بناء السلام. وساهم بالإضافة إلى ذلك في استراتيجية بناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى وهو يعتزم توسيع نطاق تعاونه ليشمل استراتيجية بناء السلام في بوروندي. ويسر الممثل أن يعلن أن دليل الوسطاء في مجال التشرد الداخلي وعمليات السلام الذي أعده بالتعاون مع وحدة دعم الوساطة التابعة لإدارة الشؤون السياسية والإنسانية وخبراء حقوق الإنسان والوساطة، جاهز للنشر[٩].

٢٢- وخارج إطار منظومة الأمم المتحدة، أولى الممثل أهمية خاصة للعمل مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية وغيرها من المنظمات الدولية. وخلال السنة الماضية، تحدث الممثل أمام الدورة العشرين بعد المائة للجمعية العامة للاتحاد البرلماني الدولي في أديس أبابا في ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٩ وأمام الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا في ستراسبورغ في ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٩ (الوثيقة A/64/214، الفقرتان ٧٤ و٧٥). وفي الفترة من ٩ إلى ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٩، نظمت الأمانة التنفيذية للمؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى بالتعاون مع الممثل ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمفوضية السامية لحقوق الإنسان ومركز رصد ظاهرة التشرد الداخلي والمشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن

(٩) *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements: A Guide for Mediators*، سلسلة مجموعة أدوات صناع السلام، معهد الولايات المتحدة للسلم والمشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن بشأن التشرد الداخلي، واشنطن العاصمة، ٢٠١٠.

حول التشرد الداخلي حلقة دراسية في نيروبي بشأن تنفيذ البروتوكول المتعلق بحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم (الوثيقة A/64/214، الفقرات من ٧٦ إلى ٧٩). وفي ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، تحدث الممثل أمام القمة التاريخية الاستثنائية لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي التي نظمها الاتحاد الأفريقي بشأن اللاجئين والعائدين والمشردين داخلياً، والتي اعتمدت اتفاقية كمبالا.

جيم - المشاركة القطرية[١٠]

٢٣- سعى الممثل باستمرار، وفقاً للولاية المنوطة به، إلى العمل مع الدول على أساس حوار بناء وشفاف ودائم، وشجّع على وضع حلول عملية وقائمة على الحقوق للشواغل المحددة، بينما أقرّ بالممارسات الجيدة والتقدم المحرز.

٢٤- ويشير الممثل مع التقدير إلى أن الغالبية العظمى من الدول استجابت لنداء مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة لتلبية طلباته المتعلقة بإجراء زيارات والحصول على المعلومات. وخلال فترة ولايته، تمكن إلى نهاية عام ٢٠٠٩ من القيام بـ ١٦ بعثة و٢٦ زيارة متابعة وزيارة عمل إلى الدول الأعضاء التالية: أذربيجان، وأرمينيا، وإسرائيل، وأفغانستان، وأوغندا، والبوسنة والهرسك، وتركيا، وتشاد، وتيمور - ليشتي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجورجيا، وسري لانكا، والسودان، وصربيا، والصومال، وكرواتيا، وكوت ديفوار، وكولومبيا، وكينيا، ولبنان، ومدغشقر، وموزامبيق، ونيبال، ونيجيريا، وهندوراس، والولايات المتحدة الأمريكية. ويود الممثل أن يقوم بمهمة أخرى قبل نهاية ولايته وأن يجري زيارات قصيرة لكل من بوروندي، وتركيا، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى. ويشكر الممثل الدول الأعضاء التي وافقت على استقباله أو التي بادرت في حالات عديدة، إلى دعوته، ولا سيما لإجراء زيارات المتابعة.

٢٥- ويأسف الممثل لأنه لم يتمكن من زيارة بلدان عدة تواجه تحديات خطيرة في مجال التشرد بسبب الأوضاع الأمنية أو نظرا لضيق الوقت من جانبه. ويأسف لأن الفلبين رفضت في آب/أغسطس ٢٠٠٩، توجيه دعوة مشيرة إلى "الوضع السلمي والأمني القائم في ميندناو، إلى جانب أولويات أخرى تكتسي نفس القدر من الأهمية لدى الحكومة". وفي عام ٢٠٠٦، وافق الاتحاد الروسي على طلب زيارة ولكنه لم يكن يتوصل إلى تحديد تواريخ مناسبة. ولا يزال الممثل يعير الاهتمام لزيارة السودان (ولا سيما إقليم دارفور) التي وافقت عليها الحكومة في عام ٢٠٠٧ ويأسف لكون الحكومة لم تحدد تاريخاً لهذه الزيارة بالرغم من المناقشات المتكررة.

---

(١٠) حول البعثة إلى تشاد التي أجريت في شباط/فبراير ٢٠٠٩ والتي تمت مناقشتها أثناء الحوار التفاعلي السابق بين الممثل والمجلس، انظر Add. 5.

سري لانكا

٢٦- أجرى الممثل الخاص زيارتي عمل: زيارة من ٢ إلى ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، قبل وقف أعمال القتال بفترة وجيزة وزيارة أخرى من ٢٣ إلى ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ في فترة تحسنت فيها الأوضاع الأمنية تحسناً كبيراً ولكن لا يزال ما يربو على ٢٥٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً محتجزين في مخيمات مغلقة. وقد أصبحت مسألة استعادتهم لحريتهم في التنقل مسألة ملحة وكان لا بد على حكومة سري لانكا أن تفي بالتزاماتها بموجب القانون الدولي. وناقش الممثل مع الحكومة استراتيجية ثلاثية الأبعاد للحد من الاكتظاظ داخل المخيمات، وهي استراتيجية تقوم على عودة المشردين داخليا إلى ديارهم وإيداعهم لدى الأسر المضيفة ونقلهم بصفة مؤقتة إلى مراكز الرعاية في مناطق العودة بانتظار أن يتمكنوا من العودة إلى بيوتهم. وحث الممثل الحكومة على تنفيذ هذه الخيارات بشكل متواز وإيلائها الأولوية القصوى. ومنذ أن قام بزيارته، شُرع في تنفيذ هذه العملية. وحتى وقت كتابة هذا التقرير، أفرج عن نحو ١٤٩ ٠٠٠ من المشردين داخلياً أودعوا لدى أسر مضيفة أو عادوا إلى جافنا ومنار وترينكومالي وبتيكلاوا وكذلك إلى فافونيا وكليونوشي.

٢٧- وتعزيز حرية التنقل لـ ١٣٥ ٠٠٠ من المشردين داخلياً ما زالوا في المخيمات، خطوة محمودة نحو استعادة حرية التنقل بالكامل وإيجاد حل دائم لكافة المشردين في سري لانكا. وتشير رسالة استلمها الممثل من وزارة إدارة الكوارث وحقوق الإنسان في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ إلى أن الحكومة تسعى جاهدة لاستكمال عملية إعادة التوطين بنهاية كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ بما يشمل معالجة حالات التشرد الداخلي القديمة مع إيلاء العناية الواجبة لحقوق الإنسان.

٢٨- ويشدد الممثل على وجوب تنفيذ عمليات العودة وفقا للمعايير الدولية لضمان السلامة البدنية للمشردين داخليا العائدين. ويقر بجهود إزالة الألغام وإعادة البناء المبذولة في مناطق العودة ولكنه يشير إلى أنه لا تزال ثمة شواغل تتعلق بالمناطق الملغومة والقيود المفروضة على حرية التنقل ونقص فرص الحصول على الخدمات الأساسية. وتعد زيادة المعلومات المتاحة من جانب وزارة إعادة التوطين وخدمات الإغاثة في حالات الكوارث وزيادة فرص وصول المنظمات الوطنية غير الحكومية إلى بعض مناطق العودة، من بين التطورات الإيجابية. ويشجع الممثل الحكومة على تعزيز فرص وصول منظمات أخرى أيضا ومن ضمنها المنظمات الدولية غير الحكومية.

زيارة متابعة لبعثة ٢٠٠٥ إلى صربيا والجبل الأسود

٢٩- في الفترة من ٢٨ حزيران/يونيه إلى ٤ تموز/يوليه ٢٠٠٩، قام الممثل بزيارة متابعة لبعثة أجراها في عام ٢٠٠٥ إلى صربيا والجبل الأسود (E/CN.4/2006/71/Add.5). ولم

يتوصل حتى الآن كثير من المشردين في إقليم كوسوفو وداخله[11]، البالغ عددهم أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ شخص، إلى إيجاد حل دائم لحالتهم. وعبرت السلطات في بريشتينا عن التزامها بتيسير عودة المشردين داخلياً، بصرف النظر عن أصلهم الإثني. ولكن بسبب أنماط التمييز الراسخة وقلة الدعم أيضا، ولا سيما على مستوى البلديات، لم تتحقق العودة الدائمة سوى لقلة قليلة من المشردين. ويساور الممثل قلق بالغ من أن الروما المشردين داخلياً، في شمال ميتروفيتشا/ميتروفيتشي، بمن فيهم الأطفال، لا يزالون معرضين لنفايات الرصاص السُمية بالرغم من التقدم المحرز في إعادة توطينهم في مناطق أكثر أمناً.

٣٠- ومن الجدير بالتنويه اتخاذ حكومة صربيا تدابير إضافية لتحسين ظروف عيش المشردين داخلياً الذين لم يعودوا والنهوض بأوضاعهم الاقتصادية. ومع ذلك، يظل الأشخاص المستضعفون الذين أقاموا في مراكز جماعية لفترة تربو على عقد من الزمن وعدد كبير من الروما، ولا سيما ممن ليس لديهم مكان إقامة رسمي، في وضع صعب للغاية.

أوغندا

٣١- قام ممثل الأمين العام في الفترة من ١٣ إلى ١٧ تموز/يوليه ٢٠٠٩، بزيارة عمل إلى أوغندا متابعةً لزيارة سابقة (الوثيقة A/64/214، الفقرات من ٧٠ إلى ٧٣). وعاد غالبية المشردين داخلياً السابقين الذين بلغ عددهم ١,٨ مليون نسمة إلى قراهم وعبر الممثل عن تقديره لما تبذله الحكومة من جهود متواصلة. بيد أن جعل العودة دائمة لا يزال يشكل تحدياً يجب التصدي له عن طريق مشاريع الإنعاش والتنمية ذات الأثر السريع مما يتطلب دعماً قوياً من الوكالات الإنمائية والمانحين. وبالرغم من التقدم الكبير المحرز إلى حد الآن، فإن مصير عدد من الأفراد شديدي الضعف الذين تُركوا في المخيمات وهم في أمس الحاجة إلى المساعدة الإنسانية العاجلة، وكذلك عدم التزامن بين إنهاء المساعدات الإنسانية وبدء الأنشطة الإنمائية، من المسائل التي لا تزال تشكل مصدرا للقلق.

الصومال

٣٢- زار الممثل الخاص الصومال من ١٤ إلى ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ (الوثيقة A/HRC/13/21/Add.2). وقد راعه مستوى العنف الذي يتعرض له السكان المدنيون ولا سيما المشردين داخليا في المناطق الجنوبية والوسطى من الصومال. وترتكب انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان في بيئة تتسم

(١١) إن أية إشارة إلى كوسوفو، سواء فيما يتصل بالإقليم أو المؤسسات أو السكان، تحترم بالكامل قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ ويتعين فهمها فهماً يتوافق مع سياسة الأمم المتحدة المتمثلة في الحياد التام بشأن مركز كوسوفو.

بالإفلات من العقاب، وهذه الانتهاكات تشكل السبب الرئيسي للتشرد. ولا يزال ما يربو على ١,٥ مليون من المشردين داخلياً، وغالبيتهم العظمى من النساء والأطفال، معرضين بدرجة كبيرة للخطر ولانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان ولا سيما العنف الجنسي أثناء الفرار وفي مستوطنات المشردين. ويحاول العديد منهم الوصول إلى بر الأمان في المراكز الحضرية في بونتلاند أو صوماليلاند مما يضع ضغطا هائلا على الموارد القائمة المحدودة والخدمات الأساسية المتاحة هناك. ومن شأن تقلص حيز العمل الإنساني ووضع قيود صارمة على إمكانية وصول المنظمات الإنسانية ووجود مخاطر أمنية تهدد العاملين في المجال الإنساني والانخفاض الحاد في مساهمات المانحين، أن تفاقم هذه الأزمة الإنسانية طويلة الأمد والمهمَلة.

زيارة إلى منطقة تسخِنفالي/أوسيتيا الجنوبية متابعةً لبعثة عام ٢٠٠٨ إلى جورجيا

٣٣- زار الممثل منطقة تسخِنفالي/أوسيتيا الجنوبية (الوثيقة A/HRC/13/21/Add.3) متابعةً للبعثة التي قام بها إلى جورجيا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ (الوثيقة A/HRC/10/13/Add.2). وقد ارتبط التشرد الداخلي من منطقة تسخِنفالي/أوسيتيا الجنوبية وفيها بانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي وخاصة التدمير والنهب الممنهج على أسس إثنية وسياسية لعدد من القرى التي يقطنها سكان من أصل جورجي وكذلك الهجمات العشوائية في تسخِنفالي وما حولها. وتظل إمكانية وصول المنظمات الإنسانية الدولية وحرية التنقل عبر الحدود القائمة بأمر الواقع، أكثر التحديات إلحاحا. ويتعين إيجاد حلول شاملة تنص على العودة الطوعية والكريمة وإرجاع الممتلكات وأخذ النزاعات الحديثة والقديمة بعين الاعتبار.

٣٤- ويسلّم الممثل مع التقدير بأن الحكومة اعتمدت، منذ أن قام ببعثته إلى جورجيا في عام ٢٠٠٨، خطة عمل وشرعت في تنفيذها من أجل تحسين ظروف السكن على وجه الخصوص لفائدة المشردين داخليا لفترة طويلة والذين يعيشون في مراكز جماعية.

البوسنة والهرسك

٣٥- أجرى الممثل زيارة قصيرة إلى البوسنة والهرسك من ١١ إلى ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ أتيحت له خلالها فرصة لمناقشة تعطل عملية اعتماد الاستراتيجية المنقحة بشأن تنفيذ المرفق السابع من اتفاق دايتون مع رئيس مجلس الرئاسة وكبار المسؤولين. وأوصى الممثل بإزالة العقبات التي تحول دون عودة دائمة مشددا على أن اعتماد استراتيجية منقحة ستساعد على تحسين وضع المشردين داخليا. وفي حين أن العديد من المشردين داخليا ما زالوا يرغبون في العودة فإن عددا كبيرا من المشردين الذين يعانون من الصدمة والضعفاء منهم بحاجة إلى الاندماج في المجتمع المحلي، ومن ضمنهم معظم المشردين البالغ عددهم ٧ ٥٠٠ نسمة الذين لا يزالون يعيشون في مراكز جماعية متهالكة.

مؤتمر في الدوحة بشأن المشردين العراقيين

٣٦- واصل الممثل تركيزه على العراق الذي لا يزال يمثل ثالث بلد في العالم من حيث عدد المشردين داخلياً. وشارك الممثل في الفترة من ١٨ إلى ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ في مؤتمر دام يومين بشأن التشرد في العراق نظمه المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن حول التشرد الداخلي في الدوحة وشارك فيه ممثلون عن العراق ودول أعضاء أخرى في المنطقة ومنظمات دولية ومنظمات غير حكومية وجهات مانحة. وبما أن عودة المشردين داخليا، واللاجئين بقدر أقل، قد بدأت، فإن حكومة العراق تواجه تحدياً يتمثل في إيجاد حلول دائمة لفائدة المشردين. وشدد المؤتمر على ضرورة اتباع نهج شامل بالإضافة إلى المشاركة الملتزمة للجهات الفاعلة المعنية بالتنمية، ووضع آليات تنسيق فعالة من أجل توحيد العمل الإنساني والجهود الإنمائية طويلة الأمد والمبادرات الرامية إلى تعزيز الأمن والاستقرار السياسي والحكم الرشيد.

دال - مبادرات التدريب وبناء القدرات

٣٧- واصل الممثل بذل جهوده في مجال بناء القدرات لتحقيق فهم أفضل للمبادئ التوجيهية والترويج لسياسات وقوانين وطنية سليمة وقائمة على الحقوق للتصدي لمشكلة التشرد الداخلي. وركز الممثل على تدريب المسؤولين وغيرهم من الجهات المعنية على المستوى الوطني الذين يواجهون يومياً التحديات التي يطرحها التشرد الداخلي. وتسترشد هذه الجهود أساساً بالدليل الشامل لواضعي القوانين والسياسات بشأن حماية المشردين داخليا[١٢]، وبدورة سان ريمو السنوية بشأن القانون المتعلق بالتشرد الداخلي التي تهدف إلى تدريب مسؤولين رفيعي المستوى من كافة أنحاء العالم والتي ستنظم مرة أخرى في حزيران/يونيه ٢٠١٠.

٣٨- وفي عام ٢٠٠٩ استمر الممثل والمشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن في عقد حلقات عمل لبناء القدرات في مجال الحماية في حالات الكوارث الطبيعية بمشاركة ممثلين عن المناطق المعنية: شيناي، الهند (٩-١٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٩)، وغواتيمالا سيتي (٢٨-٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٩) وبانكوك (١٨-١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٩).

(١٢) المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن بشأن التشرد الداخلي، حماية المشردين داخليا: دليل لواضعي القوانين والسياسات (تشرين الأول/أكتوبر). النص الكامل متاح على الموقع الشبكي: http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx.

ثالثاً – التشرد الداخلي في عام ٢٠١٠: ما هي أهم التحديات؟

٣٩- خلال فترة ولاية الممثل الخاص، أُحرز تقدم على المستوى الدولي في تشكيل الإطار المفاهيمي والمؤسسي والمعياري بشأن حماية المشردين داخليا ومساعدتهم. بيد أن المشوار لا يزال طويلاً حتى يُترجم هذا التقدم إلى عمل إيجابي على أرض الواقع. ويرد بعض التحديات الرئيسية التي يتعين معالجتها في الفقرات التالية.

ألف – تجاوز النزاعات والمخيمات

٤٠- الصورة النمطية للمشردين داخلياً – كما تعززها تقارير وسائل الإعلام – هي صورة أشخاص يفرون من مناطق النزاع وينتهون في حالة من العوز والفاقه في مخيمات أو ملاجئ جماعية. أما الواقع فهو أعقد بكثير. إذ إن عدد الأشخاص الذين يتشردون سنوياً بسبب الكوارث الطبيعية والمشاريع التنموية يفوق عدد المشردين بسبب النزاعات وأعمال العنف. ويعيش أغلب المشردين لدى أسر أو مجتمعات مضيفة أو يندمجون مع الفقراء في المناطق الحضرية.

١- الكوارث الطبيعية وتغير المناخ والتشرد الداخلي

٤١- الكوارث الطبيعة هي السبب الرئيسي وراء تشرد الأشخاص، غير أن حالات التشرد الناتجة عن الكوارث الطبيعية عادةً ما تدوم لفترة أقصر من حالات التشرد المتصلة بالنزاعات وأعمال العنف[١٣]. ومن المرجح أن تزيد آثار تغير المناخ من أعداد المشردين بفعل الكوارث[١٤]. وليس من المتوقع أن يزيد تغير المناخ من حجم وتواتر الكوارث الفجائية مثل العواصف والفيضانات فحسب، ولكنه من المتوقع أيضا أن يزيد من حدة الكوارث بطيئة الحدوث، مثل الجفاف والتصحر وارتفاع مستوى البحر، التي تجبر أيضا الأشخاص على الانتقال[١٥]. ونتيجة للآثار المترتبة على تغير المناخ، فقد ينتقل ما بين ٥٠ و٢٥٠ مليون شخص بحلول منتصف القرن سواء بشكل دائم أو مؤقت[١٦]. وسينتقل العديد منهم طوعا

---

(١٣) وفقاً لمركز رصد التشرد الداخلي التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، *رصد التشرد الناتج عن الكوارث في سياق تغير المناخ* (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩)، تشرد ٣٦ مليون نسمة على الأقل بسبب الكوارث الطبيعية المفاجئة التي حدثت في عام ٢٠٠٨ مقارنة بعدد المشردين داخليا الجدد خلال السنة ذاتها نتيجة نزاعات أو أعمال عنف والذي بلغ ٤,٦ مليون نسمة..

(١٤) انظر الوثيقة A/64/214.

(١٥) انظر التقرير التقييمي الرابع الذي أعده الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، المعنون "تغير المناخ ٢٠٠٧" والمتاح على الموقع الشبكي: http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm.

(١٦) أشار تقرير التقييم الأول للفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ (١٩٩٠) إلى أنه لوحظ أن التأثير الأوحد والأعظم لتغير المناخ قد يكون على هجرة البشر، وقُدر أن عدد الأشخاص الذين قد تشردهم الظواهر المتعلقة بتغير المناخ كالتصحر، وندرة المياه المتزايدة، والفيضانات، والعواصف بـ ١٥٠ مليونا مع

في إطار استراتيجيات تكيف الأسر والمجتمعات المحلية بيد أن عددا آخر من الأشخاص لن يكون أمامهم إلا خيار ترك بيوتهم. وسيظل أغلب هؤلاء المشردين داخل بلدانهم بوصفهم أشخاصا مشردين داخلياً.

٤٢- ورغم أن المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٨ سبق وأن أشارت إلى الكوارث الطبيعية كأحد أسباب التشرد الداخلي، فإنه ولفترة طويلة لم يكن ينظر إلى الكوارث الطبيعية وتبعاتها على البشر من منظور التشرد الداخلي. وقد تغيرت الأمور في أعقاب الكوارث الواسعة النطاق مثل كارثة التسونامي في عام ٢٠٠٤ وإعصار كاترينا في عام ٢٠٠٥ حيث يشدد الممثل على أهمية المبادئ التوجيهية بالنسبة إلى مثل هذه الحالات.

٤٣- وعلى إثر زيارة عدد من البلدان المتأثرة بمشكلة التشرد الناتج عن الكوارث، خلص الممثل إلى أنه لا تولى العناية الكافية في الكثير من الأحيان إلى التحديات العديدة التي تواجه حقوق الإنسان في مثل تلك الحالات[١٧]. وكثيرا ما تتأثر حقوق الأشخاص المشردين بسبب الكوارث الطبيعية وذلك ليس بسبب ضعف الاستجابة للكارثة فحسب وإنما أيضاً بسبب عدم تنفيذ تدابير الاستعداد للكوارث وتدابير التخفيف من حدة الكوارث على النحو الواجب. وكثيراً ما يفاقم التشرد الناتج عن الكوارث من حدة أنماط التمييز القائمة مما يزيد من تعرض الفئات المهمشة والضعيفة إلى خطر التعدي على حقوقها الإنسانية. وقد يؤدي ذلك إلى حماية غير كافية أو غير مناسبة من الأخطار الناتجة عن آثار الكارثة؛ وعدم المساواة في الحصول على المساعدة الإنسانية ولا سيما بالنسبة إلى النساء المشردات؛ والتمييز في تقديم المساعدة؛ والعنف الجنسي أو القائم على نوع الجنس وخاصة في الملاجئ أو المخيمات الجماعية؛ وانتهاكات الحق في التعليم؛ وعدم استبدال الوثائق المفقودة أو المصادرة أو المتلفة؛ واستغلال الأطفال اقتصاديا وجنسيا في ظل غياب المساعدة الكافية؛ والعودة غير الآمنة أو غير الطوعية أو الاستيطان القسري في أماكن أخرى من البلد؛ أو إلى صعوبات تحول دون استعادة الأملاك وإعادة تشييد المنازل أو تقديم تعويضات.

٤٤- ولا يكون المساس بحقوق الإنسان لضحايا الكوارث الطبيعية مقصوداً بالضرورة ولكنه كثيراً ما ينشأ عن سياسات غير مناسبة، أو نقص القدرة على مواجهة الكارثة والتصدي لتحديات إعادة الإعمار، أو عن مجرد إهمال. لذلك وجب الأخذ بنهج قائم على

حلول عام ٢٠٥٠. وتشير دراسات أُعدت حديثاً إلى أعداد تُقدر بـ ٢٠٠ مليون (استعراض ستيرن ٢٠٠٦) و٢٥٠ مليوناً (رابطة المعونة المسيحية (٢٠٠٧) للفترة نفسها (٢٠٠٧)، *المد والجزر البشري: أزمة الهجرة الحقيقية*).

(١٧) انظر الوثيقة A/HRC/10/31/Add.1

حقوق الإنسان في عمليات الإنذار المبكر، والتخطيط للكوارث الطارئة، وإدارة الكوارث والتخفيف من حدة آثارها وبذل الجهود لإيجاد حلول دائمة لفائدة المشردين.

٢- التشرد بدافع التنمية

٤٥- ثمة مجال آخر يتطلب عناية متزايدة ويتمثل في حماية الأشخاص الذين يضطرون إلى مغادرة بيوتهم بسبب مشاريع التنمية، بما فيها التخطيط الحضري وأنشطة البناء. وهؤلاء الأشخاص هم دون شك مشردون داخلياً[١٨]. وتُسلِّم بذلك بوضوح اتفاقية كمبالا التي تتناول التشرد الناجم عن مشاريع التنمية.

٤٦- ويقدِّر مركز حقوق الإسكان وحالات الإخلاء، وهو منظمة غير حكومية، أن ١,٦ مليون شخص أُخْلوا قسرا في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ - وفي حالات عديدة دون استشارتهم أو إتاحة بدائل مناسبة أو تعويض وبالتالي خرقا للمبادئ التوجيهية[١٩]. وحذّر موئل الأمم المتحدة من تزايد حالات الإخلاء القسري[٢٠]. فالتغير الاجتماعي - الاقتصادي الجذري في المراكز الحضرية التي تنمو بسرعة، وتزايد الجهود المبذولة لاستغلال الموارد الطبيعية (بما في ذلك موارد الطاقة المتجددة)، والمناسبات الكبرى مثل الأحداث الرياضية الدولية[٢١]، جميعها عوامل تسهم في التشرد.

٣- "المشردون المستترون" في المناطق الحضرية ولدى الأسر المضيفة

٤٧- كثيراً ما يتشتت المشردون داخلياً في المراكز الحضرية ويطالَبون بإيجاد مأوى لهم، أو البقاء في مراكز جماعية أو في مباني عامة مثل المدارس أو العيش لدى أسر مضيفة. ويُرجّح أن يزيد عدد المشردين داخلياً في المناطق الحضرية زيادة كبيرة في المستقبل، أساساً بسبب سرعة التوسع العمراني اليوم[٢٢]. ويمثل تحديد وحماية هؤلاء الأشخاص ومعالجة احتياجاتهم الخاصة،

---

(١٨) انظر المبدأ التوجيهي ٦(٢)(ج). وللاطلاع على التشرد المتصل بالتنمية انظر كذلك الوثيقة A/HRC/13/21/Add.1، الفقرة ٥٣.

(١٩) مركز حقوق الإنسان وحالات الإخلاء، *الدراسة الاستقصائية المعنية بحالات الإخلاء القسري: انتهاكات حقوق الإنسان ٢٠٠٧-٢٠٠٨* (جنيف، ٢٠٠٩)، متاحة على العنوان التالي: http://www.cohre.org/globalsurvey. وأثناء الفترة نفسها، تعرّض ما مجموعه ٤,٣ ملايين شخص للتهديد بالإخلاء القسري أو نُفِّذت بحقهم قرارات إخلاء. انظر كذلك المبدأ التوجيهي ٧.

(٢٠) الفريق الاستشاري المعني بحالات الإخلاء القسري لدى المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية "إيجاد حلول لحالات الإخلاء القسري على المستوى العالمي: أولوية لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وتنفيذ جدول أعمال الموئل" (نيسان/أبريل ٢٠٠٧).

(٢١) انظر تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، A/HRC/13/20.

(٢٢) تفيد الإسقاطات أنه بحلول عام ٢٠٣٠، سيقيم نحو ٥ مليارات شخص في المناطق الحضرية بالمقارنة مع ٣,٣ مليارات اليوم. انظر موئل الأمم المتحدة، حالة مدن العالم ٢٠٠٦/٢٠٠٧(٢٠٠٦).

دون إهمال الفقراء الحضريين والمهاجرين من المناطق الريفية، تحديات تحتاج إلى عناية أكبر. وفي هذا الصدد، فإنه من المهم التسليم بالضغوط الشديدة على السلطات البلدية.

٤٨- وفي المناطق الريفية، كثيراً ما يقيم المشردون داخلياً لدى أسر مضيفة أو مجتمعات محلية مضيفة. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية مثلاً، يعيش نحو ٧٠ في المائة من المشردين داخلياً لدى أسر مضيفة تمشياً مع كرم الضيافة الأفريقية[٢٣]. وكثيراً ما لا تولي السلطات الوطنية وشركاؤها في المجال الإنساني الأولوية الكافية للوصول إلى هؤلاء المشردين داخلياً وللجهات المضيفة لهم ودعمهم.

٤٩- وكثيراً ما ينتهي الأمر بالمجتمعات المحلية المضيفة والأسر المضيفة إلى تحمُّل أعباء جسيمة نتيجة تدفق المشردين، الأمر الذي قد يؤدي إلى حالات توتر اجتماعي وشواغل إضافية لحمايتهم[٢٤]. وفي هذا الصدد، فإن مفهوم "المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد" هو مفهوم يساعد في إدراك أن التشرد الداخلي لا يشمل المجتمعات المحلية المشردة فحسب بل يطال أيضاً المجتمعات التي تستضيف المشردين أو تُدمجهم/تعيد إدماجهم. ولم ينفك ممثل الأمين العام يشجع الجهات المانحة والجهات المقدمة للمساعدة الإنسانية على زيادة تركيزها وتوسيع نطاق خدمات الحماية والمساعدة التي تقدمها لتشمل طائفة أوسع من المستفيدين. وينبغي لهذه الأنشطة أن تتجاوز تقديم المساعدة الإنسانية وتشمل تدخلات إنمائية بغية تعزيز الهياكل الأساسية مثل المياه والإصحاح والخدمات الأساسية كالصحة والتعليم، وزيادة الأمن الغذائي وإتاحة الملجأ. ويمكن لهذه التدخلات أن تكون أقل تكلفة في المدى الطويل، وهي لن تساعد على الاستجابة لاحتياجات المشردين فحسب بل ستسهم أيضا في تنمية المناطق والمجتمعات المحلية المستفيدة.

٤- المشردون داخلياً غير المعترَف بهم

٥٠- يساور ممثل الأمين العام القلق من أن دولاً عدة تستضيف أعداداً كبيرة من المشردين داخلياً، ولكنها لا تعترف بهم بصفتهم هذه - بل ذهبت أحياناً إلى أبعد من ذلك بكثير فصنَّفت المشردين داخلياً "سكاناً متنقلين ومستضعفين"، أو "نازحين" أو "مهاجرين داخليين" رغم الاعتراف الدولي بصفة المشردين داخلياً في المبادئ التوجيهية (انظر أعلاه، الفقرات ١١-١٤).

٥١- والمشردون داخلياً غير المعترف بهم بصفتهم هذه غالباً ما لا تُلبَّى احتياجاتهم الخاصة على نحو كافٍ،حيث يُستبعدون مثلاً من برامج المساعدة التي تستهدف المستضعفين من

(٢٣) انظر A/HRC/8/6/Add.3.

(٢٤) انظر كذلك A/HRC/13/21/Add.2.

السكان. وللأسف، واجه ممثل الأمين العام صعوبات لزيارة الدول التي يُنكَر فيها وجود التشرد الداخلي.

باء – معالجة مختلف مستويات الضعف والتمييز

٥٢- لا يزال بعض المراقبين يشكّك في التدخلات التي تهدف إلى تقديم الحماية الخاصة والمساعدة على أساس التشرد الداخلي، ويدفعون بأن هذا الشكل من التدخل يجنح إلى تحويل الأنظار عن الأسباب الحقيقية للضعف مثل الفقر أو نوع الجنس أو الانتماء إلى أقلية إثنية، أو يتجاهل احتياجات السكان المتأثرين الآخرين غير القادرين على بلوغ منطقة أكثر أمانا في البلد.

٥٣- ورغم أن المشردين داخلياً قد لا يكونون دوماً في وضع أسوأ من السكان غير المشردين، فإنهم يحتاجون إلى حماية ومساعدة خاصتين لأن التشرد يوجد احتياجات خاصة وأوجه ضعف غير تلك التي تميز أوضاع سائر السكان. فالمشردون داخلياً يفقدون بيوتهم، ويضطرون إلى إيجاد ملاجئ بديلة أو إلى العيش في مخيمات أو ملاجئ جماعية حيث يواجهون مشاكل محددة. كما يفقدون مصادر رزقهم، ووسائل البقاء والشبكات الاجتماعية والثقافية، مما يزيد من فقرهم ويعرّضهم للتهميش والاستبعاد من الخدمات الأساسية وحتى الوصم. وبخلاف الأشخاص الذين يظلون في بيوتهم، يترك المشردون ممتلكاتهم وراءهم، ثم يواجهون صعوبات لاسترجاعها في صورة الاستيلاء عليها من قبل آخرين. وقد لا يقدرون على استبدال وثائق الهوية المفقودة أو المشاركة بحرية في الانتخابات. وأخيراً، يحتاج المشردون دون غيرهم إلى إيجاد حل دائم لتشردهم.

٥٤- ويؤدي التشرد إلى تفاقم أوجه الضعف القائمة ويسهم في إيجاد أوجه ضعف جديدة. وفي العديد من الأزمات، يتعرض المشردون، ولا سيما الأطفال والمسنين، على نحو غير متناسب لسوء التغذية ونقص مياه للشرب[٢٥]. ووفقاً لمنظمة الصحة العالمية، يتعرض المشردون داخلياً بصفة خاصة لمخاطر صحية[٢٦]. وفي المناطق الحضرية، كثيراً ما تكون أوضاع المشردين داخلياً أسوأ حالاً من الفقراء الحضريين غير المشردين[٢٧]. ويتعرض

(٢٥) انظر على سبيل المثال A/HRC/13/21/Add.2، الفقرة ٤٩.

(٢٦) حماية المشردين داخلياً، سلسلة ورقات السياسات العامة الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، رقم ٢، ١٩٩٩، ص ٢١ (النص الإنكليزي).

(٢٧) انظر على سبيل المثال Karen Jacobsen (Feinstein International Center, Tufts University) and IDMC, Internal Displacement to Urban Areas: the Tufts-IDMC Profiling Study Khartoum, Sudan: Case 1 (2008), p. 8.

المشردون الذين يُعاد توطينهم في أماكن يشكلون فيها أقلية إثنية أو دينية أو أقلية أخرى لمشاكل خاصة[٢٨].

٥٥- وغالباً ما يتم التغاضي عن الأشخاص ذوي الاحتياجات المتعددة والذين يعانون من أوجه ضعف كثيرة، لا سيما عندما لا تُكلَّف سلطة أو منظمة إنسانية خصيصاً بحمايتهم. وتبيَّن ممثل الأمين العام أن المسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والسكان الأصليين، الذين كثيراً ما يواجهون مشاكل في التكيف مع البيئات الجديدة، يُهمَلون باستمرار في حالات التشرد.

جيم - العمل مع الدول على تحمُّل مسؤولياتها تجاه المشردين

٥٦- يلاحظ ممثل الأمين العام الجهود المتزايدة التي تبذلها دول عديدة للقيام بواجباتها والاضطلاع بمسؤولياتها الأساسية بتوفير الحماية والمساعدة الإنسانية للمشردين داخلياً (المبدأ التوجيهي ٣(١)). وفي الوقت نفسه، يمكن أن توجد أشد حالات التشرد خطورة وتعقيداً في الدول الضعيفة ذات القدرة المحدودة على تحمُّل مسؤولياتها. وانخرط ممثل الأمين العام في عدة حالات لم تتمكن فيها سلطات الدولة من ممارسة مسؤولياتها تجاه المشردين وبالتالي سعت الجهات الفاعلة الإنسانية والسياسية والعسكرية الدولية لتحل محل الدولة، وعادة ما كان ذلك في ظل أوضاع أمنية هشة وفي سياق يتسم بانحسار حيز العمل الإنساني. وتصبح القضية مزعجة جداً عندما تقوم الدولة ذاتها عمداً وتعسفاً بتشريد الأشخاص الذين دُعيت إلى حمايتهم ومساعدتهم.

٥٧- وفي حالات الطوارئ، غالباً ما يكون نقل قدر معيّن من سلطة الدولة إلى المجتمع الدولي أمراً ضرورياً ولا مناص منه من أجل إنقاذ أرواح بشرية. بيد أن إحلال المجتمع الدولي محل الدولة لا يمكن أن يشكل حلاً مستداماً في المدى المتوسط إلى الطويل بالنظر إلى ضيق المدة الزمنية المتاحة لنشر أفرقة المساعدة وإلى محدودية قدرات المجتمع الدولي على التدخل وفهم الديناميات السائدة ميدانياً.

٥٨- ويرى ممثل الأمين العام أنه من اللازم أن يكثف المجتمع الدولي جهوده للعمل مع السلطات الوطنية والمحلية في الدول الضعيفة وتعزيز قدراتها، بدل اللجوء إلى الحل الأسهل الذي يتمثل في الإحلال محل الدولة الذي كثيراً ما يؤدي إلى طريق مسدودة. ويمكن أن يمثل التشجيع على سن قوانين ووضع سياسات تتناول التشرد الداخلي خطوة أولى لإشراك السلطات المعنية. وبديهي أن القوانين والسياسات لا تُترجم آلياً إلى إجراءات على أرض الواقع، بيد أنها تمثل شرطا مسبقا لازما لتمكين السلطات من القيام بدورها المتوقع. وإذا صيغت هذه القوانين والسياسات بشكل سليم، فإنها تحدد المسؤوليات داخل الحكومة، وتضع

(٢٨) انظر على سبيل المثال A/HRC/13/21/Add.2، الفقرة ١٩.

آليات التنسيق وتحديد الأولويات والأنشطة التي يمكن أن ترتبط بها بنود الميزانية الوطنية والتمويل المخصص لها من الجهات المانحة.

دال – التقدم المؤسسي: من الانتقاء والاختيار إلى نهج أكثر انتظاماً ويمكن التنبؤ به

٥٩- نظراً إلى عدم وجود مؤسسة داخل منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الإنساني الأوسع مُكلّفة تكليفاً واضحاً بمساعدة المشردين داخلياً وحمايتهم، اتُبع نهج تعاوني حتى عام ٢٠٠٤. ومع ذلك، خلُص تقرير في عام ٢٠٠٥ إلى أن "غياب المساءلة والقيادة على المستوى التنفيذي في القطاعات الرئيسية لجوانب الضعف الخاصة بالمشردين داخلياً" كان – رغم اعتماد هذا النهج – "أهم نقطة ضعف في الاستجابة لأزمات المشردين داخلياً" مما أدى إلى مشاركة غير متسقة ويصعب التنبؤ بها من جانب الجهات الفاعلة الإنسانية[٢٩]. وسعت مبادرة إصلاح المساعدة الإنسانية لعام ٢٠٠٥ للتغلب على هذه النواقص باعتماد الشفافية والاتساق، والقدرة على التنبؤ والمساءلة، عن طريق الأخذ بنهج شامل تتحمل في إطاره مختلف المنظمات قيادة مسؤوليات التنسيق للمشردين داخلياً في مجالات خبراتها. وكان لهذا الإصلاح أثر هائل في مشاركة الأمم المتحدة في حالات التشرد الداخلي، ولا سيما في مرحلة الطوارئ، فضلاً عن توضيح المسؤوليات وتحسين التنسيق. واعتُمدت بنجاح آليات تمويل جديدة وبخاصة الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، بغية إتاحة التمويل الفوري لأنشطة الإغاثة في الأزمات الناشئة من أجل تلبية احتياجات المشردين داخليا في الوقت المناسب، وتغطية الاحتياجات العاجلة في الأزمات التي يطول أمدها والتي ينقصها التمويل الكافي.

٦٠- وأدت المسؤوليات المتحمَّلة في إطار المجموعة على المستويين العالمي والوطني إلى تعزيز القدرة على التنبؤ وساعدت على ردم الفجوات القائمة في الاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً من المساعدة الإنسانية. واضطلعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بوجه خاص، بوصفها قائد المجموعة في مجال حماية المشردين داخليا في أماكن النزاع وتوفير ملاجئ الإغاثة وإدارة المخيمات بمسؤوليات هامة، بما في ذلك دور "الملاذ الأخير لتقديم المساعدة". وبغية الوفاء بهذه الالتزامات الجديدة، عززت المفوضية مشاركتها التنفيذية واعتمدت تعديلات مؤسسية وتعديلات تتعلق بالميزانية. بيد أن قدرات المفوضية وقدرات شركائها كذلك، ولا سيما في مجال التدريب وتوفير الموظفين بأعداد كافية، وكذلك قدرتها على تقديم الإرشاد في مجال الحماية، لا تزال محدودة جداً مقارنة باحتياجات المشردين العامة. لذلك يجب أن تتسم المشاركة بقدر أكبر من القوة والحزم.

---

(٢٩) كوستنازا آدينوفي وآخرون، *Humanitarian Response Review: تقرير مستقل بطلب من منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالة الطوارئ ووكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية* (٢٠٠٥)، ص. ٤٩-٥٠ (من النص الإنكليزي).

٦١- وكثيراً ما تكون الآليات الدولية لحماية المشردين داخلياً في حالات الكوارث الطبيعية غير فعالة بسبب نقص الفهم فيما يتعلق بالتهديدات الناجمة عن حالات الكوارث وضعف المعرفة بها والقدرة على التصدي لها. ولا تزال مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة اليونيسيف تسعى لتطوير القدرة الميدانية بغية مضاهاة الالتزام بقيادة الحماية في حالات الكوارث الذي أخذته على نفسها خلال مبادرة إصلاح المساعدة الإنسانية لعام ٢٠٠٥. وبناء على ذلك، يرحب ممثل الأمين العام بالالتزام الذي أعربت عنه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بردم هذه الفجوة في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وبالتشاور مع اليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان[٣٠]، ويأمل في أن تُعزَّز قدرات المفوضية وفقاً لذلك. كما يشجع ممثل الأمين العام مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومنظمة اليونيسيف على تكثيف جهودهما بغية تعزيز القدرة على مستوى المقرَّيْن وميدانياً.

٦٢- وأنشأت مبادرة إصلاح المساعدة الإنسانية لعام ٢٠٠٥ مجموعة إنعاش مبكر[٣١]، بقيادة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو ما يشكل اعترافاً بأهمية التحول من العمل الإنساني في حالات الطوارئ إلى الخطوات المتخذة نحو الإنعاش الكامل. ولاحظ ممثل الأمين العام في عدة مناسبات[٣٢] الفجوة القائمة بين إنهاء مهام الجهات الفاعلة الإنسانية ووصول الجهات الفاعلة الإنمائية. وشدد على الحاجة إلى عمل الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية معاً ومباشرة أنشطة الإنعاش في أبكر وقت ممكن. وتتفاقم أوجه الضعف الحالية في أنشطة الإنعاش المبكر نتيجة نقص التمويل المتاح لمجموعة الإنعاش المبكر وعدم توافر آليات تمويل مرنة في هذا المجال.

هاء - ضبط الحدود الفاصلة بين الدور الإنساني والدور العسكري

٦٣- لاحظ ممثل الأمين العام في بلدان عدة العلاقة الصعبة القائمة بين البعثات السياسية أو بعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة من جهة، والجهات الفاعلة الإنسانية من جهة

---

(٣٠) انظر البيان الاستهلالي الذي ألقاه مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في الدورة الستين للجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي (اللجنة التنفيذية)، ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩.

(٣١) يُعرَّف مفهوم الإنعاش المبكر على أنه تطبيق المبادئ الإنمائية على الحالات الإنسانية من أجل تحقيق استقرار القدرات المحلية والوطنية وحمايتها من زيادة التدهور حتى تتمكن من توفير أساس الإنعاش الكامل، وحفز أنشطة الانتعاش الطوعية في أوساط السكان المتضررين. ومن شأن استقرار هذه القدرات واستخدامها أن يقللا بدورهما من حجم الدعم المطلوب. انظر سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الانتعاش المبكر (٢٢ آب/أغسطس ٢٠٠٨)، في ١-١.

(٣٢) انظر على سبيل المثال البيان الصحفي المؤرخ ١٧ تموز/يوليه ٢٠٠٩ بشأن زيارة ممثل الأمين العام إلى أوغندا والوثيقة A/64/124، الفقرة ٧١.

أخرى، ولا سيما عندما تكون جزءاً من بعثات متكاملة. ويرحب بالجهود المبذولة لتعزيز قدرات عمليات حفظ السلام للأمم المتحدة على حماية المدنيين، بمن فيهم المشردون داخلياً، ولاحظ كذلك أن هذه البعثات غالبا ما تؤثر تأثيراً إيجابياً في العمل الإنساني في الميدان، بما في ذلك تحسين الوضع الأمني أو تيسير وصول المساعدات الإنسانية. بيد أن أثرها يمكن أن يكون سلبياً بل يمكن أن يعيق الأنشطة الإنسانية، ولا سيما عندما تُكلّف البعثة بدعم طرف من أطراف النزاع عسكرياً أو سياسياً.

٦٤- وفي الحالات حيث التقت الجهود الإنسانية والجهود العسكرية المبذولة لتوسيع نطاق الحماية المقدمة إلى المدنيين، شدد ممثل الأمين العام على ضرورة الفصل بين العمل الإنساني والعمل العسكري في جميع الأوقات حتى لا يُشكك في حياد الأنشطة الإنسانية[٣٣]. ومن شأن تعزيز الفهم المتبادل لدور كل جهة أن يسهم قطعاً في تنسيق أفضل. وينبغي للذراعين السياسي والعسكري في بعثة متكاملة أن يشملا الجهات الفاعلة الإنسانية غير التابعة لمنظمة الأمم المتحدة من أجل تعزيز هذا الفهم.

واو - الدفاع عن حيّز العمل الإنساني

٦٥- يساور ممثل الأمين العام بالغ القلق إزاء انحسار حيز العمل الإنساني المطلوب لحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم بصفة فعالة. فقد تزامنت الصعوبات اللوجستية الطويلة المدى في الوصول إلى الأشخاص في مناطق الأزمات مع شواغل أمنية خطيرة تهم العاملين في المجال الإنساني. ففي عام ٢٠٠٨، قُتل ٢٦٠ عاملاً في المجال الإنساني، أو اختُطفوا أو تعرّضوا لإصابات خطيرة في هجمات عنيفة، وهو رقم يفوق كل الأرقام المسجلة في السنوات السابقة[٣٤].

٦٦- وقد تزايد انعدام الأمن العام في الدول المتأثرة بالأزمات والتي تعاني من انهيار القانون والنظام. وتشمل جميع النزاعات الحديثة المسلحة تقريباً مجموعات مسلحة غير تابعة للدولة ويعمل الكثير منها كعصابات إجرامية عديمة الضمير لا كحركات سياسية مسلحة لديها حس باحترام المبادئ الإنسانية. وتعرّضت عمليات المساعدة الإنسانية في بلدان عديدة إلى هجمات متعمّدة. ويعاني المشردون داخلياً والسكان المتأثرون بالأزمات من تبعات تلك الهجمات (وقد يكون هذا الأثر المزعزع للاستقرار هو الهدف الرئيسي للهجمات على العاملين في المجال الإنساني).

---

(٣٣) انظر على سبيل المثال A/HRC/13/12/Add.2 وA/HRC/8/6/Add.3.

(٣٤) مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، اليوم العالمي للعمل الإنساني: الاتجاهات الأمنية (٢٠٠٩). وعلى سبيل المقارنة، ففي عام ١٩٩٨ تعرض لمثل هذا العنف ٦٩ عاملاً في مجال المساعدة الإنسانية.

٦٧- وأدى انعدام الأمن العام والهجمات على العاملين في المجال الإنساني إلى إجلاء الموظفين العاملين في المجال الإنساني، وفرض سقف على عدد الموظفين الدوليين، وإلى اتخاذ إجراءات صارمة بمنع التجول وفرض قيود على التنقل. وتضطر الجهات الفاعلة الإنسانية أكثر فأكثر إلى إدارة العمليات من بعد، الأمر الذي يولد تحديات جديدة وإضافية.

٦٨- ومما أثار جزع ممثل الأمين العام كذلك أن بعض الدول تتذرع بالسيادة الوطنية كغطاء لإنكار وصول المساعدة الإنسانية أو إخضاعها لشروط تجعل الجهات الفاعلة الإنسانية شريكة في انتهاك القانون الدولي. كما زادت أعمال المضايقة أو التخويف أو الطرد التعسفي التي تستهدف العاملين في المجال الإنساني وكذلك العقبات البيروقراطية التي تحول دون انتشارهم في الوقت المناسب، وهي تدابير تهدف ظاهرياً إلى الحد من فعالية "الحماية عن طريق الوجود".

زاي - كفالة المساءلة عن التشريد الداخلي التعسفي

٦٩- يُشرَّد عدد كبير من الأشخاص بصورة تعسفية سنة بعد أخرى انتهاكاً لقانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي على النحو المبين في المبادئ التوجيهية[٣٥]. ومن أكثر الطرائق فعالية لوقف حدوث التشريد الداخلي هي احترام جميع الأطراف الفاعلة احتراماً صارماً لالتزاماتها ووضع حد للإفلات من العقاب، وكفالة مساءلة المسؤولين عن التشريد التعسفي وغيره من انتهاكات حقوق المشردين.

٧٠- ويلاحظ ممثل الأمين العام بسرور الاتجاه المتزايد نحو تجريم أبشع أشكال التشريد التعسفي، بما في ذلك التطهير العرقي. ويسلِّم نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأن بعض فئات التشريد التعسفي يمكن أن تعادل جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية[٣٦].

٧١- وجدير بالملاحظة كذلك أن اتفاقية كمبالا تجبر الدول على اعتبار أفراد المجموعات المسلحة مسؤولين جنائياً عن انتهاكات حقوق المشردين، بما في ذلك التشريد التعسفي[٣٧]. وجرَّم بالفعل عدد من البلدان، مثل كولومبيا، التشريد التعسفي في تشريعاتها الجنائية، رغم أن عدد حالات المقاضاة والإدانات لا يزال منخفضاً.

---

(٣٥) انظر المبدأ التوجيهي ٦.

(٣٦) يعتبر نظام روما الأساسي أن إبعاد السكان أو النقل القسري للسكان يُعتبر بمثابة جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية (المادة ٧(١)(د) والمادة ٨(٢)(أ)'٧' و(ب)'٨')، إلى جانب العناصر المرافقة للجريمة التي تركّز في الحاشية ١٣ على أن عبارة "يُبعَد أو يُنقَل قسراً تعادل "يُشرّد قسرا". وفي النزاعات المسلحة غير الدولية، يمكن أن يُعتبر جريمة حرب إصدار أوامر بتشريد السكان المدنيين لأسباب تتصل بالنزاع، ما لم يكن ذلك بداعٍ من أمن المدنيين المعنيين أو لأسباب عسكرية ملحَّة (انظر نظام روما الأساسي، المادة ٨(٢)(هـ)'٨').

(٣٧) انظر الفقرتين ٤ و٥(أ) من المادة ٧.

٧٢- وتتجاوز المساءلة نطاق الجزاءات الجنائية. ويحق لضحايا الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي، بمن فيهم ضحايا التشريد التعسفي المتعمد، الحصول على سبيل فعال للانتصاف من الانتهاكات التي تعرضوا لها، بما في ذلك جبر الضرر[٣٨]. ويمكن لهذا الجبر أن يتخذ أشكالاً مختلفة. فقد يكفي في بعض الحالات إتاحة التعويض بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل التشريد. وفي حالات أخرى، ولا سيما الحالات التي تنطوي على جرائم ضد الإنسانية أو جرائم حرب أو تطهير عرقي، يحق لضحايا التشريد التعسفي الحصول على تعويض مالي. ولا يمكن لقوانين التعويض أن تميز على نحو تعسفي بين مختلف فئات التشريد وأسبابه ويجب عليها أن تحترم مبدأ المساواة أمام القانون.

٧٣- ويمكن أن ينشأ التشريد التعسفي أيضاً عن الإهمال، ولا سيما عندما لا تحترم السلطات التزاماتها باتخاذ جميع التدابير المعقولة واللازمة لحماية الحياة والسلامة البدنية والصحة والممتلكات من الكوارث الطبيعية. ويلاحظ ممثل الأمين العام زيادة مجموعة القوانين التي تُحمّل السلطات المسؤولية عن أوجه القصور هذه. فقد أمرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الدول بدفع تعويضات لإهمالها اتخاذ تدابير ملائمة لحماية الأشخاص من المخاطر الطبيعية أو المخاطر الناتجة عن فعل البشر[٣٩]. كما تنص اتفاقية كمبالا على أن الدول الأطراف مسؤولة عن تقديم تعويضات إذا لم تحمِ وتساعد المشردين داخلياً عند حدوث كوارث طبيعية[٤٠].

حاء - تجاوز سياسات التشريد طويل الأمد

٧٤- يجد المشردون داخلياً أنفسهم في ما لا يقل عن ٣٥ بلداً في حالة تشرد طويل الأمد[٤١]، ويعني ذلك تعطل عمليات البحث عن حلول دائمة وتهميشهم وعدم حماية حقوقهم وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكثيراً ما يعيش المشردون داخلياً في حالات طال أمدها وفي ظروف غير إنسانية حيث تكون الفرص الواقعية للحصول على مورد رزق منعدمةً. وقد خلص ممثل الأمين العام في جل الحالات إلى أن أكثر الأشخاص

---

(٣٨) انظر قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠ المتعلق بالمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي. انظر كذلك المادة ١٢ من اتفاقية كمبالا.

(٣٩) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *Öneryildiz v. Turkey*، الالتماس رقم 48939/99، الحكم الصادر في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤؛ و*Budayeva and others v. Russia*، الالتماسات أرقام 15339/02، و21166/02، و20058/02، و11673/02 و15343/02، الحكم الصادر بتاريخ ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨.

(٤٠) انظر الفقرة ٣ من المادة ١٢.

(٤١) مرصد حالات التشرد الداخلي التابع للمجلس النرويجي للاجئين، التشريد الداخلي: عرض عالمي عام عن الاتجاهات والتطورات في عام ٢٠٠٨ (٢٠٠٩). ويتصل هذا الرقم فقط بالتشرد المرتبط بالنزاع وبالعنف ولا يشمل التشرد الناجم عن الكوارث أو بدوافع التنمية.

عرضة للتشرد الطويل الأمد هم أشد الفئات ضعفاً في أوساط المشردين ومن بينهم المسنون والأشخاص ذوو الإعاقة والأسر المعيشية التي تعيلها امرأة والأقليات[٤٢].

٧٥- وفي حالات النزاع، كثيراً ما تكون العوامل السياسية هي السبب الرئيسي للتشرد الطويل الأمد، حيث تكون أطراف النزاع غير راغبة في تحقيق السلام، الذي سيمكِّن المشردين من العودة. وحتى بعد توقف أعمال قتال رئيسية، كثيراً ما تُجمَّد تسوية النزاع الأساسي ويتعرض المشردون داخلياً للخطف بهدف المناورة بهم كرهائن. ولا يمكنهم العودة، لأنهم يعتبرون مرتبطين بالعدو. وفي الوقت نفسه، كثيراً ما يُحرمون من الاندماج محلياً، لأن صانعي القرارات السياسية يعتبرون في حساباتهم أن استمرار الضغط من أجل العودة سيدعم المطالبات المتعلقة بالأراضي.

٧٦- وشدّد ممثل الأمين العام باستمرار على أن تمكين المشردين داخلياً من تطبيع أوضاع معيشتهم لا يعني بأي حال من الأحوال إبطال حقهم في العودة. وعلى العكس من ذلك، فإن الأشخاص الذين يستردون القدرة على التحكم في حياتهم يكونون في وضع أفضل لإيجاد حل دائم في نهاية المطاف، ويخففون في الوقت نفسه من العبء الذي يلقون به على المجتمعات المحلية والخدمات الاجتماعية. وعمل ممثل الأمين العام مع حكومات أذربيجان والبوسنة والهرسك وتركيا وجورجيا وصربيا بشأن هذه القضية ويلاحظ أن هذا العمل أدى إلى بعض التغيرات الإيجابية في السياسات التي تتبعها الحكومات المعنية.

٧٧- وتشدِّد اتفاقات السلام الحديثة على حق جميع المشردين في العودة، وهو اتجاه إيجابي. وفي الوقت نفسه، ثمة اتجاه لإهمال الأشخاص الذين لا يرغبون في العودة أو هم غير قادرين على ذلك. واقترح ممثل الأمين العام في مناسبات عديدة على المفاوضين الاعتراف بحق المشردين داخلياً في حرية الاختيار بين العودة، والاندماج في المجتمع المحلي والتوطين في جزء آخر من البلد وفقاً للمبادئ التوجيهية، وتوِّجت مساعيه بالنجاح في بعض الحالات[٤٣]. ومن شأن إشراك جميع قطاعات المشردين بصورة غير مباشرة على الأقل في عمليات السلام، وهي مسألة استأثرت بجزء كبير من جهود ممثل الأمين العام[٤٤]، أن يكفل مراعاة احتياجات المشردين ومصالحهم الشرعية في اتفاقات السلام والجهود المبذولة لبناء السلام.

٧٨- ويمكن للتشرد طويل الأمد أن يكون نتيجة اللامبالاة السياسية من جانب السلطات الوطنية، والجهات الإنمائية الفاعلة والجهات المانحة. وكثيراً ما يُنسى المشردون داخلياً، بعد حصولهم على مساعدة إنسانية سخية في ذروة الأزمة، حالما تخمد أصوات المدافع أو ينخفض منسوب مياه الفيضانات. ودون مساعدة المشردين على استئناف حياتهم (وبخاصة سبل

---

(٤٢) انظر على سبيل المثال E/CN.4/2006/71/Add.4.

(٤٣) انظر A/62/227، الفقرتان ٣١ و٣٢ (اتفاق نيبال للسلام).

(٤٤) انظر A/HRC/10/13، الفقرات ٣٠-٣٦.

عيشهم)، فإنهم يدخلون في حلقة مفرغة قوامها التبعية للمساعدة والتشرد طويل الأمد. وفي هذا الصدد، فإن ما يبعث على القلق بوجه خاص هو استمرار عجز مجتمع المانحين عن توفير التمويل الكافي لاستراتيجيات وأنشطة الانتعاش المبكِّر.

٧٩- ويشعر ممثل الأمين العام بالقلق أيضاً من أن الامتيازات التي يخولها وضع اللاجئ أو وضع الحماية للأشخاص الذين يلتمسون الحماية في الخارج تُبطل أحياناً على نحو مبكِّر فيضطر الأشخاص إلى العودة إلى بيوتهم دون توافر الظروف أو البرامج اللازمة لإعادة إدماجهم، مما يؤدي إلى أوضاع يكون فيها العائدون في حالة تشرد داخلي طويل الأمد[٤٥].

رابعاً - تمكين المشردين من مواصلة حياتهم: الحلول الدائمة

٨٠- كثيراً ما تُساوَى الحلول الدائمة للمشردين داخلياً - بوصفها عكس التشرد طويل الأمد تماماً - بالعودة. ومن المهم التشديد على أن الحل الدائم يمكن أن يتحقق عن طريق (أ) العودة وإعادة الاندماج بشكل مستدام في المكان الأصلي، أو (ب) الاندماج بشكل مستدام في المناطق المحلية التي لجأ إليها المشردون داخلياً، أو (ج) التوطين والاندماج بشكل مستدام في أي جزء آخر من أجزاء البلد. ولا يوجد أي ترتيب حتمي لهذه الخيارات. ويحق للمشرد داخلياً أن يقوم باختيار مستنير وطوعي للحل الدائم الذي يرغب فيه.

٨١- وإيجاد حل دائم عملية معقّدة تتمثل في التوصل بشكل تدرجي إلى تهيئة وضع حيث تنعدم أي احتياجات خاصة تتعلق بحالة التشرد، وحيث يمكن للمشردين داخلياً التمتع بحقوقهم الإنسانية دون تمييز بسبب وضعهم كمشردين. ويجب جمع شمل الأسر التي تمزقت أواصرها نتيجة النزاع أو الكارثة. ويجب إعادة تهيئة مصادر الرزق والسكن والأراضي والممتلكات والخدمات العامة حتى يتمكن المشردون داخلياً من التمتع بمستوى معيشي لائق. وفي الحالات التي تشمل التشريد التعسفي وغيره من الانتهاكات الجسيمة، كثيراً ما يلزم استعادة الإحساس بالعدالة وإتاحة سبل الانتصاف الفعالة للمشردين من الانتهاكات التي تعرضوا لها (انظر أيضاً الفرع زاي من الفصل الثالث أعلاه).

٨٢- وبينما تقع مسؤولية تهيئة الظروف المناسبة للحلول الدائمة وتوفير الوسائل ذات الصلة في المقام الأول على عاتق السلطات الوطنية والمحلية (انظر المبدأ التوجيهي ٢٨)، كثيراً ما يُحتاج إلى الأطراف الفاعلة في مجالات التنمية الدولية والسياسة العامة وحقوق الإنسان من أجل تقديم الدعم اللازم، بما في ذلك خلال الفترة الانتقالية التي تلي حالة الطوارئ.

---

(٤٥) انظر A/HRC/13/21/Add.1، الفقرات ٦٧-٦٩ والبيان الصحفي الصادر عن ممثل الأمين العام في ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠٧ بشأن أفغانستان.

لذلك، يلاحظ ممثل الأمين العام بارتياح أن لجنة بناء السلام والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعترف بشكل متزايد بالصلات القائمة بين التشرد والحلول الدائمة وولاياتها.

٨٣- وفي عام ٢٠٠٧، وبناءً على طلب مقدم من منسق الإغاثة في حالات الطوارئ وبعد إجراء مشاورات مكثفة، أصدر ممثل الأمين العام الصيغة النموذجية للإطار المتعلّق بالحلول الدائمة للمشردين داخلياً. ويتيح الإطار المشورة بشأن الكيفية التي يمكن بها دعم هذه الحلول ووضع معايير لتقييم مدى تحقيق حل دائم. وأتاحت المعلومات المستقاة من الميدان الأساس لمواصلة استعراض الإطار، المُقدَّم إلى مجلس حقوق الإنسان في صيغته النهائية (A/HRC/13/21/Add.4). وهذا الإطار الذي وافقت عليه اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، يهدف أساسا إلى إرشاد الأطراف الإنسانية والإنمائية الدولية وغير الحكومية بشأن كيفية العمل مع الحكومات لدعم الحلول الدائمة. وحيث يتيح الإطار رداً على مطالب المجلس بشأن طرائق تعزيز الحلول الدائمة والمعايير التي تكفل التحقق من نهاية حالة التشرد (القرار ٣٢/٦، الفقرة ٧)، ينبغي أن يستفيد أيضاً من هذا الإطار كل من الدول الأعضاء المتأثرة بالتشرد الداخلي والجهات المانحة.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٤- يتحول سنوياً ملايين الأشخاص إلى مشردين داخلياً جدد نتيجة النزاع والعنف. وتشرد الكوارث عدداً أكبر من الأشخاص وسيتفاقم هذا الاتجاه بتغير المناخ. ويتزايد التشرد بدوافع التنمية. وحيث إن الأنظار الدولية تركِّز على مخيمات المشردين داخلياً، يظل العديد من المشردين الآخرين متسترين، نظراً إلى بقائهم لدى أسر مضيفة، أو تشتّتهم في مناطق حضرية أو بسبب إنكار وجودهم رسمياً. كما يُهمل بانتظام بعض المجموعات المهمشة في أوساط المشردين داخلياً. وغالباً ما تتأثر بشدة الأسر والمجتمعات المحلية المضيفة بالتشرد، بيد أنها كثيراً ما تُهمَل. ويحث ممثل الأمين العام الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية على توسيع نطاق عملها ويوصي بما يلي:

(أ) الاعتراف بالمشردين داخلياً وحمايتهم ومساعدتهم وفقاً للمبادئ التوجيهية للمشردين داخلياً، بمن فيهم المشردون بسبب الكوارث الطبيعية والكوارث الناتجة عن فعل البشر والأشخاص الذين يُخلون في سياق التنمية؛

(ب) تكثيف الجهود الرامية إلى حماية المشردين الحضريين ومساعدتهم، بما في ذلك عن طريق الجهود والتدابير الإنمائية لمساعدة الأسر المضيفة وكذلك المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد عامة؛

(ج) إيلاء مزيد من العناية للمشردين داخلياً الذين يعانون من أوجه متعددة من الضعف والتمييز، ولا سيما المسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأسر المعيشية التي تعيلها امرأة وأطفالها، والمشردين المنتمين إلى الأقليات العرقية أو إلى السكان الأصليين.

٨٥- ورغم أن حماية المشردين داخلياً مسؤولية تقع أساساً على السلطات الوطنية، فإن العديد من البلدان الأشدّ تضرراً من التشرد الداخلي لديها مؤسسات حكومية ضعيفة ذات قدرات محدودة لتحمل هذه المسؤولية. ويحث ممثل الأمين العام جميع الدول الأعضاء على إظهار تضامنها مع المشردين وغيرهم من السكان المتضررين بفعل الأزمات ويوصي بما يلي:

(أ) تعزيز الاعتراف بالمبادئ التوجيهية على الصعيد الوطني، بما في ذلك عن طريق القوانين والسياسات الداخلية؛

(ب) إجراء مشاورات مع السكان المشردين تتناول أوضاعهم واحتياجاتهم؛

(ج) مساعدة السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية، بما في ذلك البرلمانيون، على وضع وتنفيذ القوانين والسياسات اللازمة الخاصة بالتشرد الداخلي والقضايا ذات الصلة مثل إدارة الكوارث أو استرداد الممتلكات؛

(د) مواصلة الاعتراف بأن حماية المشردين داخلياً وغيرهم من السكان المتضررين بفعل الأزمات تثير شواغل على المستوى الدولي أيضاً؛

(هـ) إدماج المبادئ التوجيهية في آليات الرصد الدولي مثل الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان والصكوك الإقليمية؛

(و) إتاحة المساعدة الإنسانية اللازمة للمشردين، ومواصلة تمويل هذه المساعدة واتخاذ إجراءات متضافرة حيث يُنكر تعسفاً وصول المساعدة الإنسانية أو يهاجم العاملون في المجال الإنساني أو يتعرضون للمضايقة أو للتمييز؛

(ز) كفالة أن تكون للعمليات العسكرية والمدنية الدولية الولاية والقدرة الفعلية اللازمتين لحماية السكان المدنيين؛

(ح) ضمان أن يعالج الإطار الناشئ المخصص للتصدي لتغير المناخ الترابط بين آثار تغير المناخ والتشرد وإتاحة الموارد والخبرة لأقل البلدان نمواً بغية التصدي للآثار البشرية لتغير المناخ؛

(ط) احترام الحق في التماس اللجوء والحصول عليه، وتفادي إعادة الأشخاص قسراً إلى بلدانهم الأصلية حيث يتعذر عليهم إيجاد حلول دائمة ويصبحون نتيجة ذلك مشردين داخلياً.

٨٦- ويرتبط جزء كبير من التشرد الداخلي اليوم بانتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. ويمكن منع التشرد التعسفي، بيد أنه كثيراً ما يتصرف

المسؤولون عن ذلك في إطار بيئة يسودها الإفلات من العقاب ولا يُساءل أي منهم. ويوصي ممثل الأمين العام الدول الأعضاء بالقيام بما يلي:

(أ) احترام التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي احتراماً كاملاً، بما في ذلك عن طريق حماية سكانها من التشريد التعسفي على أيدي جهات فاعلة غير تابعة للدولة؛

(ب) تجريم التشريد التعسفي، ولا سيما ما يُعتبر منه بمثابة جريمة دولية، وتقديم جميع الجناة إلى العدالة، وعند اللزوم إحالة القضايا إلى المحكمة الجنائية الدولية أو إلى غيرها من الآليات الخاصة؛

(ج) منع التشرد الناجم عن الكوارث والتخفيف من حدته باعتماد وتنفيذ آليات إنذار مبكر وتدابير للحد من مخاطر الكوارث. وينبغي للدول أن تجبر الأضرار حيثما أهملت السلطات اتخاذ جميع التدابير اللازمة والمعقولة لحماية السكان من الكوارث الطبيعية والكوارث الناتجة عن فعل البشر؛

(د) الحد من حالات الإخلاء القسري لتقتصر على الظروف الاستثنائية، وكفالة احترام جميع الضمانات الواجبة وتوفير التعويض المناسب والسكن البديل وسبل العيش لمن يتم إخلاؤهم.

٨٧- وتمثل الحلول الدائمة الشكل النهائي لحماية المشردين داخلياً. وفي الوقت نفسه، يرى ممثل الأمين العام بعض المشاكل العويصة في هذا المجال. فقد تؤدي بعض الحسابات السياسية القصيرة النظر إلى حالات تشريد طويلة الأمد، يصعب جداً أن تحوّل إلى حلول دائمة. ورغم إحراز بعض التقدم، فإن الجهات المانحة والفاعلة في مجال التنمية لا زالت لا تقدم دعماً كافياً للحلول الدائمة، ولا سيما الاستثمارات الضرورية في مرحلة الإنعاش المبكر. ويوصي ممثل الأمين العام الدول الأعضاء بما يلي:

(أ) إعادة تنشيط العمليات الكفيلة بتسوية النزاعات المتواصلة أو المجمدة، وتمكين المشردين داخلياً، في الوقت نفسه، من تطبيع أوضاع معيشتهم قدر الإمكان؛

(ب) التعاون عن كثب مع الأطراف الفاعلة الإنسانية والإنمائية، على أساس الإطار المتعلق بالحلول الدائمة للمشردين داخلياً، بغية وضع عمليات وتهيئة ظروف تكفل للمشردين داخلياً إيجاد حلول دائمة في ظروف آمنة وكريمة حسب اختياراتهم؛

(ج) كفالة مشاركة المشردين، بصورة غير مباشرة على الأقل، في عمليات السلام لكي تعكس اتفاقات السلام ومبادرات بناء السلام حقوقهم واحتياجاتهم ومصالحهم المشروعة؛

(د) استحداث آليات تمويل مناسبة أكثر لردم الفجوة القائمة بين التمويل في حالات الطوارئ والتمويل الإنساني، التي تؤدي إلى نقص مستمر في تمويل أنشطة

الإنعاش. ويجب أن تكون آليات التمويل مرنة بما فيه الكفاية للاستجابة لا لاحتياجات المشردين داخلياً أنفسهم فحسب بل أيضاً لاحتياجات جميع المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد.

٨٨- وحيث إن مدة ولاية ممثل الأمين العام ستنتهي في أواخر صيف عام ٢٠١٠، فإن على مجلس حقوق الإنسان أن يتخذ قراراً بشأن مستقبل الولاية. ويرى ممثل الأمين العام أن الأنشطة التي اضطلع بها في إطار الولاية أسهمت بدرجة كبيرة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. فقد أسهمت الأنشطة التي اضطلع بها بموجب الولاية في التطور التدريجي للأطر المفاهيمية والمعيارية والمؤسسية ذات الصلة، وفي إدخال تحسينات ملموسة على عدد من الأوضاع القطرية المحددة.

٨٩- وإن طبيعة الولاية – التي تقع في صميم منظومة الأمم المتحدة – ووصولها إلى مختلف الوكالات والمكاتب العديدة، وبخاصة جميع مستويات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، مثلت السمات الرئيسية التي أسهمت في فعالية هذه الولاية. ومن القرارات الهامة الأخرى التي اتخذها مجلس حقوق الإنسان تكليف الممثل بمهمة تعميم مراعاة منظور حقوق الإنسان للمشردين داخلياً وتحديد الأولويات المواضيعية التي سينظر فيها، مثل حماية المشردين في حالات الكوارث الطبيعية أو إشراكهم في عمليات السلام.

٩٠- وشكل التعاون الوثيق مع مكتب منسق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، على أساس ترتيبات مؤسسية، والاستفادة من موارد تجاوزت الدعم الذي تتيحه عادة مفوضية الأمم لمتحدة السامية لحقوق الإنسان لمكلف بولاية في إطار الإجراءات الخاصة، عنصرين ضروريين للاضطلاع بمجموعة المهام المنوطة بممثل الأمين العام. وإن إمكانية العمل الوثيق مع مؤسسات ومنظمات غير حكومية خارج منظومة الأمم المتحدة قد عززت كذلك قدرة ممثل الأمين العام على تحمّل المسؤوليات المشمولة بالولاية.