الأمم المتحدة

A/HRC/16/43

الجمعية العامة

Distr.: General
20 December 2010
Arabic
Original: English

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

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، تشالوكا بياني

موجز

يعرض هذا التقرير بالتفصيل الأنشطة المحددة التي اضطلع بها ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، فالتر كالين، في إطار ولايته، خلال الفترة المشمولة بالتقرير إلى حين انتهاء مدها في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. ويعرض التقرير أيضاً طرق العمل فضلاً عن المجالات المواضيعية والمجالات ذات الأولوية للمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، تشالوكا بياني، الذي بدأت ولايته في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

(A) GE.10-17875 020211 070211

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٦	٣
ثانياً –	إنجازات الولاية وأنشطتها	٧-٥٠	٤
ألف–	تعزيز الإطار المعياري على أساس المبادئ التوجيهية	٧-١٢	٤
باء –	الدورات التدريبية وغيرها من مبادرات بناء القدرات	١٣-١٤	٦
جيم–	أنشطة الإدماج والتعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية	١٥-٢٢	٧
دال –	المشاركة القطرية	٢٣-٥٠	٩
ثالثاً –	التطلع إلى المستقبل: مواجهة التحديات الجديدة وتوطيد الإنجازات	٥١-٧٦	١٦
ألف–	طرق العمل ومجالات تركيز الولاية	٥١-٥٤	١٦
باء –	المجالات والمواضيع ذات الأولوية	٥٥-٧٦	١٧

أولاً – مقدمة

١- هذا أول تقرير يقدمه المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، تشالوكا بياني، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٦/١٤ الصادر في حزيران/يونيه ٢٠١٠. وقد عين المجلس المقرر الخاص خلال دورته الخامسة عشرة وبدأت ولايته في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. ويعرض الجزء الأول من هذا التقرير الأنشطة التي اضطلع بها صاحب الولاية السابق، فالتر كالين، ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً منذ أن قدم تقريره الأخير إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/13/21). ويصف ذلك التقرير، على وجه الخصوص، الإنجازات التي تحققت خلال مدة ولايته فضلاً عن التحديات الرئيسية في مجال حماية المشردين داخلياً.

٢- ويتضمن الجزء الثاني من هذا التقرير وصفاً لبعض القضايا والتحديات المتعلقة بالتشرد الداخلي التي حددها المقرر الخاص المعين حديثاً وقرر إعطاءها الأولوية في المرحلة الأولية من ولايته. وقد حققت الولاية المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، التي اقتربت من عقدها الثاني، تقدماً هاماً في تعزيز الإطار المعياري المستخدم حالياً لفهم حقوق هذه الفئة من الأشخاص وحمايتها وإعمالها، وجعل هذا الإطار مقبولاً على نطاق واسع. وترجع أسس الإطار المعياري إلى المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي التي استندت بدورها إلى المعايير الدولية قائمة. وقد كانت الولاية أيضاً أداة مفيدة في تعزيز التقدم في هذا المجال من خلال توضيح جوانب حقوق الإنسان التي تنطوي عليها بعض أنواع التشرد أو مراحله وذلك بأدوات منها مثلاً إطار الحلول الدائمة للمشردين داخلياً، والمبادئ التوجيهية التشغيلية (المنقحة)، المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية.

٣- وتشمل المساهمات الأخرى للولاية تناول قضايا محددة تتعلق بالتشرد الداخلي في إطار سعيها إلى تحسين فهم المبادئ المعيارية أو ممارسات وسياسات الدول والمجتمع المدني والمجتمع الدولي. وتتعلق إحدى هذه القضايا باستشارة المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد وإشراكها في اتخاذ القرارات التي تؤثر فيها. وفي هذا الصدد، ساهمت الولاية في نشر الدليل المعنون "إدماج التشرد الداخلي في عمليات واتفاقات السلام". وتناولت الولاية كذلك، من خلال التقارير المواضيعية المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة، طائفة متنوعة من الجوانب الأخرى المتصلة بالتشرد الداخلي، وكان ذلك في كثير الأحيان من أجل تقديم توجيهات بشأن قضايا تنطوي على ثغرات كبيرة.

٤- وقد بُذلت تلك الجهود انطلاقا من منظور التنسيق الذي في إطاره كانت مشاركة الولاية في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مفيدة، وكذلك انطلاقاً من نهج قائم على بناء القدرات والتعاون أعطى الأولوية لبناء روابط قوية مع وكالات الأمم المتحدة الرئيسية فضلاً عن غيرها من المنظمات الدولية والمجتمع المدني بصورة أعم.

٥- وعلى صعيد ارتباطها بالدول، ركزت الولاية على متابعة الزيارات القطرية التي كثيراً ما اتخذت شكل زيارات عمل، وواصلت عملها بتقديم المشورة بشأن قضايا أو تطورات محددة وبتقديم الدعم التقني من أجل تطوير السياسات أو التشريعات والاستراتيجيات الوطنية، كلما كان ذلك ممكناً. وثمة الآن زخم في عمل الدول يدفع باتجاه وضع صكوك وطنية تسعى إلى تناول وحماية حقوق المشردين داخلياً. وعلى إثر اعتماد اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا)، أضيف بُعد إقليمي زاد من توطيد الأساس القانوني الدولي لحقوق المشردين داخلياً وأتاح فرصاً لمعالجة قضايا التشرد الداخلي من منظور إقليمي ودون إقليمي وإيجاد حلول تلائم على نحو أفضل الاحتياجات الخاصة في سياقات محدّدة.

٦- والولاية ملتزمة بتعزيز الانجازات التي تحققت حتى الآن، بحيث تظل مسائل تعميم حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً، وبناء القدرات، والعمل المستمر مع الدول والمنظمات الإقليمية أو دون الإقليمية، مسائل ذات أولوية. وفي الوقت نفسه، نتطلع في إطار هذه الولاية إلى معالجة القضايا المستجدة والثغرات المتبقية من أجل مواصلة تحسين تصدينا للتشرد الداخلي والحرص، في إطار ذلك الجهد، على العمل أيضاً على ضمان حماية حقوق المشردين داخلياً. ولا تزال توجد تحديات في هذا الصدد، ومنها سبل تحسين استجابتنا لحالات المشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات، ومعالجة مسألة حقوق الإنسان للمشردات داخلياً فضلاً عن المجتمعات المحلية المتضررة من تغير المناخ والكوارث الطبيعية معالجة أفضل. فتلك هي بعض القضايا الرئيسية ذات الأولوية بالنسبة إلى المقرر الخاص خلال المرحلة الأولية من ولايته، وهي قضايا يعتزم مواصلة العمل بشأنها على نحو وثيق مع جميع النظراء.

ثانياً - إنجازات الولاية وأنشطتها

ألف - تعزيز الإطار المعياري على أساس المبادئ التوجيهية

١- المبادئ التوجيهية التشغيلية (المنقحة) المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية

٧- يسر المقرر الخاص أن يُعلم بأن المبادئ التوجيهية التشغيلية المنقحة المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية قد حظيت بتأييد رسمي من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وتُعرض هذه الوثيقة أيضاً على المجلس كإضافة لهذا التقرير.

٨- وجرت صياغة هذه المبادئ التوجيهية التشغيلية الجديدة بهدف دمج وتحسين المبادئ التوجيهية التي وضعها ممثل الأمين العام في عام ٢٠٠٦ والكتيب المصاحب لها المعد في عام ٢٠٠٨[(١)]. وتجدر الإشارة إلى أن المبادئ التوجيهية التشغيلية لا تستند إلى آراء موظفي المساعدة الإنسانية الذين يعملون في حالات الكوارث الطبيعية ولا تعبر عنها فحسب، بل إنها تستند كذلك إلى المعلومات والتجارب التي جُمعت خلال سلسلة من حلقات العمل التي نُظِّمت في مناطق مختلفة من العالم بالتعاون مع المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن بشأن التشرد الداخلي، ومختلف أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وشارك فيها ما يقرب من ٣٠٠ شخصاً يمثلون الحكومات والجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي وقوات الأمن وفرق إطفاء الحرائق.

٩- ويعتقد المقرر الخاص أن المبادئ التوجيهية التشغيلية المنقحة تلبي الحاجة إلى مزيد من التوجيه العملي بشأن إعمال حقوق إنسان محددة في حالات الكوارث الطبيعية. وتهدف المبادئ التوجيهية إلى مساعدة الحكومات فضلاً عن المنظمات الإنسانية الدولية وغير الحكومية على ضمان القيام بجهود الإغاثة والإنعاش في حالات الكوارث في إطار يحمي حقوق الإنسان للأشخاص المتضررين وينهض بها. ويشمل ذلك جملة من الأمور منها ضمان تعميم مبادئ حقوق الإنسان في عملية التصدي للكوارث منذ المراحل المبكرة، واتخاذ تدابير لضمان استشارة الأشخاص المتضررين ومشاركتهم في العمليات ذات الصلة. وتقدم المبادئ التوجيهية، على هذا الأساس، توجيهات بشأن سبل ضمان حماية أربع مجموعات من الحقوق في حالات الكوارث الطبيعية تشمل: الحقوق المتصلة بحماية الحياة والسلامة الجسدية؛ والحقوق المتصلة بضروريات الحياة مثل الغذاء والمأوى والتعليم والصحة؛ والحقوق المتصلة بالإسكان والأرض والملكية وموارد الرزق؛ والحقوق المدنية والسياسية مثل حرية التنقل والتعبير.

١٠- وستُترجم المبادئ التوجيهية التشغيلية إلى عدد من اللغات ومن المنتظر نشرها خلال الأشهر المقبلة بدعم من المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن بشأن التشرد الداخلي.

٢- مساهمات أخرى في التطورات المعيارية

١١- ساهمت هذه الولاية في عدد من التطورات المعيارية الأخرى التي حدثت خلال السنة الماضية، بما في ذلك من خلال إعداد الوثيقتين التاليتين: إدماج التشرد الداخلي في عمليات

(١) حماية الأشخاص المتضررين من الكوارث الطبيعية: المبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية، المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن بشأن التشرد الداخلي، واشنطن العاصمة، حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

واتفاقات السلام: دليل للوسطاء[٢]؛ وإطار الحلول الدائمة للمشردين داخلياً[٣]. ويسر المقرر الخاص أن يفيد بأن كلتا الوثيقتين قد نشرتا وأنهما تُستخدمان حالياً من قبل مختلف الجهات الفاعلة في عدد من الأغراض منها الدورات التدريبية. وفيما يتعلق بإطار الحلول الدائمة، يعرب المقرر الخاص عن سروره لأنه من المنتظر ترجمة هذه الوثيقة في وقت قريب إلى جميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة، الأمر الذي من شأنه أن يعزز كثيراً إمكانية إتاحتها لعدد أكبر من الجهات الفاعلة.

١٢- وعلاوة على ما ورد أعلاه، عرض ممثل الأمين العام على الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في تموز/يوليه ٢٠١٠، ورقة مناقشة أعدت بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن المشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات. وإذ كان القصد من إعداد الورقة هو في المقام الأول حث اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والوكالات الأعضاء فيها، على إجراء نقاش نشط واتخاذ إجراءات للمتابعة، فقد وجد المقرر الخاص ما يشجعه في درجة الاهتمام الذي حظيت به هذه المسألة فضلاً عن الإشارة إلى ضرورة المتابعة العملية. وتشمل الاقتراحات المقدمة حتى الآن ضرورة إنشاء فريق عمل منظم لإحراز تقدم في تناول هذه المسألة، وإجراء تقييم أولي بهدف تجميع وتحليل الممارسات والأدوات القائمة لمعالجة وضع المشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات، فضلاً عن الثغرات القائمة في هذا المجال. ويحث المقرر الخاص جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والجهات المانحة على وجه الخصوص، على توجيه اهتمامهم المتضافر ومواردهم من أجل معالجة هذه المسألة. ويشمل ذلك مراجعة بعض طرق العمل والاستراتيجيات والافتراضات الحالية والعمل معاً على تعزيز فعالية مجتمع المساعدة الإنسانية واستجابته لاحتياجات المشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات.

باء - الدورات التدريبية وغيرها من مبادرات بناء القدرات

١- الدورات التدريبية

١٣- واصلت الولاية خلال الفترة المشمولة بالتقرير المشاركة في أنشطة التدريب وبناء القدرات. فقد اشترك ممثل الأمين العام في تنظيم دورة سان ريمو السنوية حول قانون التشرد

---

(٢) الدليل متاح على الموقع التالي:
http://www.brookings.edu/reports/2010/0216_internal_displacement_mchugh.aspx.

(٣) إطار الحلول الدائمة للمشردين داخلياً الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (الوثيقة A/HRC/13/21/Add.4) والإطار متاح أيضاً على الموقع التالي:
http://www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx;www.humanitarianinfo.org/iasc .

الداخلي (٧ إلى ١٢ حزيران/يونيه ٢٠١٠) وحضر تلك الدورة التي ضمّت ٢٢ مشاركاً من ١٣ بلداً متضرراً من التشرد. وشارك الممثل أيضاً في حلقة العمل الإقليمية بشأن حماية وتعزيز حقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية في جنوب شرق آسيا وهي الحلقة التي عُقدت في يوغياكارتا، إندونيسيا يومي ١٤ و١٥ أيار/مايو ٢٠١٠. واشترك في تنظيم الحلقة المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغس وجامعة بيرن بشأن التشرد الداخلي، ومعهد عموم الهند المعني بالهجرة في حالات الكوارث، ومركز دراسات الأمن والسلام، وجامعة غادجه مادا. وضمت الحلقة ٣٥ ممثلاً للحكومات، والأمم المتحدة، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، وأتاحت لهم تقاسم أفضل الممارسات والتعرف على المبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية.

٢- المبادرات الأخرى لبناء القدرات

١٤- اتخذت مبادرات أخرى لبناء القدرات والمساعدة التقنية فيما يتعلق بفرادى الحكومات ومن بينها تشاد واليمن وكينيا من أجل دعم ما تبذله تلك الحكومات من جهود لتطوير السياسات الوطنية وغيرها من المبادرات المتعلقة بمختلف جوانب التشرد الداخلي.

جيم - أنشطة الإدماج والتعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

١٥- تظل أنشطة الإدماج والتعاون مع الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات تشكل جوانب رئيسية للولاية وتمكنها من تبادل وتعزيز المعارف والممارسات الجيدة المتعلقة بالتشرد الداخلي. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، شاركت الولاية بنشاط في المشاورات حول قضايا السياسات العامة المتصلة بالمشردين داخلياً وفي عرض تلك القضايا داخل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى المبادئ التوجيهية التشغيلية المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية (الوثيقة A/HCR/16/43/Add.5) التي حظيت بتأييد اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ (للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر الفقرات ٧-١٠ أعلاه) وإلى ورقة العمل المتعلقة بحماية المشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات، وهي وثيقة اشتركت في صياغتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وعرضت على الفريق العامل التابع للجنة الدائمة في تموز/يوليه ٢٠١٠ بهدف تشجيع النقاش وإحداث تغييرات عملية في صفوف الجهات العاملة في المجال الإنساني (انظر الفقرة ١٢ أعلاه). وعرض ممثل الأمين العام أيضاً على أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تقارير قطرية موجزة مثل التقرير الموجز المتعلق بكل من هايتي والعراق على إثر زيارته لهذين البلدين.

١٦- وبما أن اللجنة الدائمة هي المحفل المركزي المخصص لتعميم حقوق الإنسان للمشردين داخلياً، فقد شارك صاحب الولاية والموظفون التابعون له في جميع مستوياتها

(المدراء، والأفرقة العاملة، وفرق العمل). وسيواصل المقرر الخاص المشاركة النشطة في هذا المحفل بهدف جلب الانتباه إلى حقوق الإنسان للمشردين داخلياً وإدماجها في جدول أعمال الأنشطة الإنسانية الأعم.

١٧- وقد واصل كل من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، تقديم الدعم المنتظم لمبادرات صاحب الولاية في مجال السياسات العامة وبعثاته. وشمل ذلك تقديم الدعم الميداني أثناء التحضير للبعثات القطرية وتنفيذها. وفي إطار هذا التعاون، أتيحت لصاحب الولاية أيضاً الفرصة للعمل بانتظام على تقديم مشورة الخبراء إلى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن قضايا التشرد الداخلي ودعم تعميم هذه القضايا في عمل المفوضية، بطرق منها المشاركة في المناقشات المواضيعية أو القطرية.

١٨- وقد أدّت تلك الترتيبات التعاونية إلى تعزيز قدرة الولاية وفعاليتها إلى حد كبير جداً. ويود المقرر الخاص أن يعرب عن تقديره للدعم المقدم حتى الآن وعن اعتزامه مواصلة هذا التعاون.

١٩- كما تعاونت الولاية المعنية بالتشرد الداخلي تعاوناً منتظماً مع الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والتراعات المسلحة. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، ساهم صاحب الولاية في صياغة ورقة عمل بشأن حقوق الأطفال المشردين خلال النزاعات المسلحة وشارك مع المقرر الخاص، المعيَّن حديثاً في ذلك الوقت، في أنشطة موازية نُظّمت على هامش الجمعية في نيويورك في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وفيما يتعلق بالتعاون مع لجنة بناء السلام، شارك صاحب الولاية بانتظام في أنشطتها، بما في ذلك تنسيق الأنشطة المتعلقة بجمهورية أفريقيا الوسطى، وتقديم خبراته حول القضايا المتصلة بالتشرد الداخلي في هذا البلد خلال اجتماع عقد في ٢١ تموز/يوليه ٢٠١٠.

٢٠- واستكمالاً لأنشطة التعميم المفصلة أعلاه، واصل صاحب الولاية تعاونه مع المنظمات الإقليمية والدولية. فقد سافر في ٢٦ نيسان/أبريل إلى بروكسيل حيث عقد سلسلة من الاجتماعات مع عدد من النظراء الرئيسيين في الاتحاد الأوروبي ومن بينهم المدير العام للعلاقات الخارجية بالمفوضية، وأمانة المجلس، والمدير العام المعني بتوسيع عضوية الاتحاد الأوروبي، ورئيس اللجنة المعنية بالتنمية في البرلمان الأوروبي، والمدير العام لمكتب المساعدة الإنسانية التابع للمفوضية الأوروبية.

٢١- وقد شارك صاحب الولاية مشاركة وثيقة، في إطار تعاونه مع البنك الدولي، في تصميم برنامج البنك المتعلق بالتشرد الداخلي الذي يهدف إلى تعزيز قدرة مكاتبه الوطنية على المساهمة في إيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً وشارك في اجتماع خصص لاستعراض البرنامج عقد في ١٧ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

٢٢- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، استفادت الولاية أيضاً من التبادل والتعاون المنتظمين مع عدد من المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني سواء في جنيف أو نيويورك أو البلدان العديدة التي زارها صاحب الولاية. وقد واصل صاحب الولاية التعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر على مستوى المقر وفي الميدان وعبّر مرة أخرى عن سروره بالمشاركة في حزيران/يونيه ٢٠١٠ في حلقة حوار مفتوح مع ممثلي اللجنة الدولية في جنيف بشأن مسائل تحظى باهتمام مشترك. ويعرب المقرر الخاص عن تقديره للتعاون الممتاز القائم حتى الآن بين الولاية واللجنة الدولية، وللدعوة التي وجهها نائب رئيس اللجنة مؤخراً لمواصلة حلقات الحوار المنتظمة في المستقبل. ويقدر المقرر الخاص أيضاً التعاون المستمر بين الولاية والجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع المدني ومن بينها مركز رصد التشرد الداخلي، وهو يعتزم مواصلة تعزيز هذا التعاون الوثيق من خلال التبادل المنتظم للمعلومات وتنفيذ المشاريع مستقبلاً وأنشطة بناء القدرات والتدريب الممكنة.

دال - المشاركة القطرية

أرمينيا

٢٣- بدعوة من حكومة أرمينيا، قام ممثل الأمين العام بزيارة متابعة إلى هذا البلد يومي ١٧ و١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠. وكان الممثل قد زار أرمينيا في عام ٢٠٠٧. وقد اندمج العديد من المشردين داخلياً في أرمينيا اندماجا جيدا في المجتمعات المحلية المضيفة ولكن عدداً كبيراً منهم لا يزال يعيش في ظروف صعبة بعد مرور عشرين سنة على التشرد، بينما لم يستطع آخرون الرجوع إلى ديارهم في المناطق الحدودية بسبب نقص المساكن وفرص كسب الرزق. ومنذ عام ٢٠٠٧، ما برحت الحكومة تعمل على وضع برنامج يرمي إلى تيسير عودة المشردين داخلياً إلى المناطق الحدودية. وأتيحت للممثل خلال زيارته فرصة لمناقشة البرنامج مع السلطات وتقديم بعض التوصيات بشأن إدخال تنقيحات على اقتراح المشروع. وزار الممثل أيضاً مجتمعات المشردين داخلياً من أرتسفاشن في قرية دبراباك ومدينة تشامباراك في إقليم غيقاركونيك.

أذربيجان

٢٤- سافر ممثل الأمين العام في بعثة متابعة إلى أذربيجان في الفترة من ١٩ إلى ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٠ (الوثيقة A/HRC/16/43/Add.2) وكان قد زار هذا البلد من قبل في عام ٢٠٠٧. وفي حين شعر الممثل بالتفاؤل إزاء التقدم الهام المحرز منذ أن قام ببعثته الأخيرة، مثل إغلاق المخيمات التي يعيش فيها المشردون في خيام، فقد ظل القلق يساوره نظراً لطول أمد حالة التشرد التي ما تزال تؤثر سلباً في حقوق الإنسان لما يقرب من ٦٠٠ ٠٠٠ مشرد داخلياً بعد مرور عقدين تقريباً على حدوث التشرد الأول.

٢٥- وقد خصصت حكومة أذربيجان قدراً كبيراً من الموارد من أجل تحسين ظروف العيش العامة لسكانها المشردين. وأدى ذلك إلى تحسين ظروف سكن عدد من المشردين داخلياً وحدوث انخفاض كبير في معدل الفقر في صفوف هذا القطاع من السكان خلال السنوات الخمس الماضية. بيد أن مشاكل قديمة وأخرى جديدة تؤثر سلباً على حقوقهم. ومن بين تلك المشاكل الحصول على السكن اللائق الذي يظل يمثل الشغل الشاغل، والحقوق في مجالي الصحة والتعليم. ومن الضروري على وجه الخصوص بذل جهود أكبر من أجل إتاحة فرص كسب الرزق لفائدة المشردين داخلياً والحد من اعتمادهم على المساعدات الحكومية. وقد شجع ممثل الأمين العام الحكومة على مواصلة جهودها لمعالجة هذه القضايا، والحد من الآثار السلبية لحالة العزلة التي يعيشها بعض المشردين داخلياً، وتعزيز الاعتماد على النفس والاندماج الاقتصادي والاجتماعي الكامل للمشردين داخلياً. وشدد الممثل أيضاً على ضرورة زيادة المبادرات والترويج لآليات تمكن من إشراك المشردين داخلياً في العمليات التشاورية والتفاعلية بشأن القضايا التي تؤثر فيهم.

٢٦- وأكد الممثل أيضاً ضرورة تعزيز الجهود الرامية إلى إبرام اتفاق سلام يراعي حقوق المشردين داخلياً.

جمهورية أفريقيا الوسطى

٢٧- قام ممثل الأمين العام ببعثة متابعة إلى جمهورية أفريقيا الوسطى، في الفترة من ٩ إلى ١٧ تموز/يوليه ٢٠١٠ (الوثيقة A/HRC/16/43/Add.4). وقد استقر الوضع في الجزء الشمالي الشرقي من البلد (في مقاطعتي أوهام وأوهام بندي) وعاد العديد من الأشخاص إلى ديارهم منذ زيارته الأخيرة. إلا أن من بقي من المشردين لا يزالون يواجهون أزمة إنسانية، وهم عرضة للخطر في وضع عام ينتفي فيه الأمن.

٢٨- وفي مدينة نديلي والمناطق المحيطة بها (مقاطعة بامينغي - بانغوران) هرب العديد من المشردين إلى الأدغال نظراً للاشتباكات المسلحة وهم في أمس الحاجة إلى المساعدة العاجلة. وأعرب الممثل عن تفاؤله لأن القيود العسكرية المفروضة على وصول المساعدات الإنسانية إلى نديلي والمناطق المحيطة بها قد رفعت بعيد الزيارة التي قام بها. وتلقى الممثل تقارير مفزعة بشأن قيام القوات العسكرية والمجموعات المتمردة بأعمال عنف خطيرة ضد السكان المدنيين المحليين.

٢٩- وفي المنطقة الجنوبية الشرقية من البلد، أصبح الآلاف من الناس مشردين بسبب مهاجمة جيش الرب للمقاومة للسكان المدنيين وما صاحب ذلك من أعمال قتل واختطاف للأطفال واغتصاب وغيرها من الفظائع. ودعا الممثل الحكومة والمجتمع الدولي إلى حماية السكان المدنيين بطرق منها تعزيز وجود القوات الأمنية في المنطقة.

٣٠- ومن أجل بناء سلام مستدام في البلد، يتعين معالجة مسائل تتعلق بعودة المشردين وإعادة إدماجهم، ونزع سلاح المقاتلين وتسريحهم وإعادة إدماجهم، وحقوق ما تبقى من المشردين البالغ عددهم ٠٠٠ ٢٠٠ مشرد، وفقاً لما تعهد به البلد من التزامات بموجب الإطار الاستراتيجي لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى للفترة ٢٠٠٩-٢٠١١. وفي هذا السياق، وجد الممثل ما يشجعه في توصيات حلقة العمل التي حضرها والمتعلقة بوضع قانون واستراتيجية بشأن التشرد الداخلي وما أنجز من أعمال تحضيرية منذ ذلك الوقت.

تشاد

٣١- حضر الممثل حلقة عمل عقدت في الفترة من ١٦ إلى ١٨ آذار/مارس ٢٠١٠ بشأن الحلول الدائمة لفائدة المشردين داخلياً في شرق تشاد وذلك على سبيل المتابعة للبعثة التي قام بها إلى هذا البلد في شباط/فبراير ٢٠٠٩. ونظمت وزارة الاقتصاد والتخطيط حلقة العمل هذه بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والممثل. وضمّت الحلقة أصحاب المصلحة الرئيسيين من الحكومة والمجتمع الدولي والمجتمع المدني لمناقشة استراتيجيات ترمي إلى التصدي للتحديات المتصلة بإيجاد الحلول الدائمة. وتناولت حلقة العمل أيضاً ضرورة التصديق على اتفاقية كامبالا. وتواصل الممثل مرة أخرى مع الحكومة بكتابة رسالة للمتابعة مؤرخة ٣٠ نيسان/أبريل تعرض عليها مقترحات بشأن تعزيز الحلول الدائمة في مجالي العودة والاندماج المحلي. وشدد الممثل على أن تحقيق الحلول المستدامة لفائدة السكان المشردين هو عنصر رئيسي من عناصر توطيد السلام في شرق تشاد. ويجري حالياً وضع استراتيجية مشتركة لدعم الحلول الدائمة استنادا إلى التوصيات المنبثقة عن حلقة العمل، وتوصيات الممثل، واستنتاجات البعثات المشتركة بين الوكالات التي شملت مناطق مختلفة تضررت من التشرد. ويرحب المقرر الخاص بكون تشاد قد أصبحت الطرف الثالث في اتفاقية كامبالا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

جمهورية الكونغو الديمقراطية

٣٢- بطلب من مجلس حقوق الإنسان، يتعين على المقرر الخاص وستة آخرين من أصحاب الولايات في إطار الإجراءات الخاصة تقديم تقرير مشترك إلى المجلس فيما يتعلق بحالة حقوق الإنسان في هذا البلد. وفي وقت كتابة هذا التقرير، كان المقرر الخاص يصوغ مساهمته في هذا التقرير المشترك. ويأسف المقرر الخاص لأن حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية لم تطلع المقررين الخاصين السبعة على سير تنفيذ توصياتهم (الوثيقة A/HRC/10/59). وبالإضافة إلى التقرير المشترك، يقترح المقرر الخاص التواصل مع جمهورية الكونغو الديمقراطية بشأن قضايا التشرد الداخلي في إطار المؤتمر الدولي المعني بالبحيرات الكبرى.

جورجيا

٣٣- قام ممثل الأمين العام ببعثة متابعة إلى جورجيا في الفترة من ١٣ إلى ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ (الوثيقة A/HRC/16/43/Add.3)؛ وقد سبق له أن زار هذا البلد في الأعوام ٢٠٠٥ و٢٠٠٨ و٢٠٠٩[٤]. وسافر الممثل هذه المرة إلى تبيليسي وسوخومي وغالي وتبين له أثناء زيارته أن حكومة جورجيا قد حققت منذ زيارته الأخيرة تقدماً جيداً في عدة مجالات منها تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمشردين داخلياً. وقد استثمرت السلطات أيضاً موارد هامة لإعادة تأهيل المراكز الجماعية والمساكن الجديدة للمشردين داخلياً. إلا أن العديد من التحديات ما تزال تواجه المشردين داخلياً الذين يفوق عددهم ٠٠٠ ٣٥٠ مشرد. وينبغي على وجه الخصوص تنفيذ أوامر الإخلاء المتصلة بإغلاق بعض المراكز الجماعية وفقاً للمعايير الدولية وينبغي أن يصاحبها بدائل تتوفر فيها مقومات الاستمرار ولا تحرم الأشخاص من كسب رزقهم أو من الحصول على خدمات الصحة والتعليم. وينبغي أن تصاحب جميع التدابير الرامية إلى تحسين ظروف السكن، مشاريع لكسب الرزق، مع تقييم مدى قابليتها للاستمرار، بما في ذلك مشاريع تتعلق بتوفير الخدمات الأساسية.

٣٤- وقد سعى الممثل خلال زيارته أيضاً إلى تقييم الوضع في مدينة غالي في أبخازيا بجورجيا ومدى إمكانية عودة المشردين من تلك المنطقة. وتظل العوائق الأساسية أمام عودة المزيد من المشردين إلى أبخازيا عوائق ذات طابع سياسي. وما زالت السلطات الأبخازية القائمة بحكم الأمر الواقع عازفة عن السماح بعودة المشردين إلى أبخازيا في المناطق التي تقع فيما وراء حدود إقليم غالي. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال إمكانيات عودة المشردين من إقليم غالي وغيرها من المناطق في أبخازيا بجورجيا متدنية نظراً للشواغل الأمنية والافتقار إلى السكن اللائق وفرص كسب العيش، وقضايا ردّ الممتلكات والتعويض. وحث الممثل السلطات الأبخازية القائمة بحكم الأمر الواقع على معالجة هذه القضايا، كما دعا حكومة جورجيا إلى ضمان عدم تأثير التغييرات المعتزم إدخالها حالياً في إطار تطبيق القانون المتعلق بالأراضي المحتلة تأثيراً سلبياً على وصول المساعدات الإنسانية إلى إقليم تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية بجورجيا وإلى أبخازيا بجوريجيا وضمان عدم إعاقة عودة المشردين داخلياً.

هايتي

٣٥- قام الممثل ببعثة إلى هايتي في الفترة من ١١ إلى ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ حيث يقدر عدد من ظلوا يعيشون في المخيمات أو المستوطنات العشوائية في بورت برانس وحولها بما يقرب من ١,٣ مليون شخص بعد تسعة أشهر من وقوع الزلزال في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. واعتبر الممثل أن عدم تقديم حكومة هايتي توجيهات بشأن سبل إعادة

(٤) انظر الوثائق: E/CN.4/2006/71/Add.7 وA/HRC/10/13/Add.2 وA/HRC/13/21/Add.3.

إعمار المدينة المدمرة وعدم استنباط حلول دائمة لفائدة المشردين في أعقاب الزلزال، يمثل مشكلة رئيسية تؤدي إلى إطالة مدة البقاء في مخيمات لا ترقى إلى المعايير المقبولة وتنذر بوقوع أزمة إنسانية طويلة الأمد.

٣٦- وقد كان تزايد عدد عمليات الإجلاء القسري للمشردين داخلياً أمراً مثيراً للقلق الشديد. ويتعين على الحكومة ضمان عدم إجراء أية عمليات إجلاء قسري دون مراعاة الأصول القانونية الواجبة، وعدم إخلاء أي مشرد داخلياً دون أن يوفر له مكان بديل معقول للعيش فيه.

٣٧- وعلاوة على ذلك، تكررت أنماط العنف السابقة ضد النساء والأطفال في المخيمات. ومن الضروري تعزيز وجود الشرطة الهايتية وأفراد بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، في المخيمات. ودعا الممثل أيضاً الحكومة إلى توجيه رسالة قوية إلى جهاز الشرطة ونظام العدالة تشير إلى أولوية وضع حد لانتشار إفلات المجرمين من العقاب.

٣٨- ويتعين إحداث تغيير فيما يتعلق بالمساعدات الإنسانية. ففي حين أن بعض الاحتياجات خاصة بحالة التشرد ويتعين تلبيتها في إطار المخيمات القائمة والمستوطنات العشوائية، فإن هناك احتياجات أخرى عاجلة مثل الحصول على الخدمات الصحية والماء وخدمات الصرف الصحي والتعليم، هي احتياجات مشتركة بين العديد من الأشخاص الذين يعيشون خارج المخيمات وينبغي بالتالي تلبيتها باتباع نهج قائم على مشاركة المناطق المجاورة. ومن شأن ذلك النهج إتاحة الوصول إلى الخدمات الأساسية لفائدة جميع السكان المتضررين والحد من خطر دفع الأشخاص إلى العيش في مخيمات غير مستدامة.

٣٩- وحث الممثل أيضاً حكومة هايتي على القيام، على سبيل الأولوية، بإقرار خطة بشأن سبل إيجاد حلول دائمة لفائدة الأشخاص الذين يعيشون في المخيمات والإعلان عنها وإعلام المشردين والتشاور معهم بشأن تنفيذها. ودعا الجهات المانحة المعنية بالتنمية إلى دعم تمويل مرن مخصص للإنعاش المبكر مثل مشاريع إعادة الإعمار الصغيرة في المناطق المجاورة، مما يبعث على تجلب الأمل ويوفر موارد الرزق الضرورية جداً.

٤٠- ويُعيد زيارة الممثل، تفشي وباء الكوليرا، مما سيجعل البلد يعيش أزمة إنسانية لفترة طويلة ويؤثر في السكان المشردين على وجه الخصوص. وبالتالي، يتعين على الجهات الإنسانية المانحة، والمجتمع الدولي عموماً، مواصلة الاهتمام بقوة بهايتي.

العراق

٤١- أجرى الممثل زيارة رسمية إلى العراق في الفترة من ٢٦ أيلول/سبتمبر إلى ٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ (انظر الوثيقة A/HRC/16/43/Add.1). وأعرب الممثل عن تفاؤله إزاء التقدم الذي أحرزته حكومة العراق والالتزامات التي تعهدت بها حتى الآن بمعالجة الوضع الإنساني ووضع حقوق الإنسان للمشردين داخلياً بطرق منها اعتماد سياسة وطنية بشأن

التشرد، والتعهد بالتزامات تتعلق بالمشردين داخلياً في إطار عملية الاستعراض الدوري الشامل، وتعاونها المتواصل مع المجتمع الدولي، لمعالجة قضايا التشرد الداخلي.

٤٢- ومع ذلك، يقتضى حجم وتعقد حالة التشرد الداخلي في العراق، تعزيز الجهود المبذولة من قبل حكومة العراق والمجتمع الدولي وتوحيدها في شكل خطة عمل شاملة جامعة تتناول كلا من الاحتياجات الإنسانية العاجلة وحقوق الإنسان للمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد، فضلاً عن وضع استراتيجية لإيجاد حلول دائمة لفائدة ما يُقدّر بنحو ١,٥٥ مليون عراقي ما زالوا مشردين في البلد (منذ ٢٠٠٦). ويعيش حالياً ما يقرب من ٥٠٠ ٠٠٠ شخص يُعتقد أن غالبيتهم من المشردين داخلياً في أوضاع صعبة وخطيرة للغاية في مستوطنات غير رسمية في بغداد وغيرها من المدن. وينبغي أيضاً وضع وتنفيذ خطة عمل بالتعاون الوثيق بين السلطات الاتحادية وحكومة إقليم كردستان بهدف ضمان أن تشمل الخطة الحماية والمساعدة، فضلاً عن حلول طويلة الأمد لفائدة الأسر المشردة داخلياً التي تعيش حالياً في ذلك الإقليم ويقدر عددها بنحو ٣٠ ٠٠٠ أسرة.

٤٣- وشدد الممثل على أهمية استئناف تسجيل المشردين داخلياً (الذي توقف في شباط/فبراير ٢٠٠٩) في جميع أنحاء العراق، مما يؤدي إلى تيسير تقديم المساعدة الاجتماعية لتلبية الاحتياجات الأشد إلحاحاً لمجموعات المشردين داخلياً الأكثر ضعفاً. وشدد أيضاً على ضرورة إيجاد وتنفيذ حلول دائمة لفائدة مختلف فئات المشردين داخلياً. وفي الأجل القريب، دعا الممثل أيضاً السلطات المختصة إلى اتخاذ تدابير عاجلة لتحسين ظروف العيش الأساسية والحصول على الخدمات الضرورية فضلاً عن تجديد وقف تطبيق عمليات الإجلاء من المستوطنات غير الرسمية إلى حين وضع استراتيجية تتيح حلولا قابلة للاستمرار على المدى البعيد وإلى أن تصبح البدائل السكنية التي تسوفي المعايير الدولية ممكنة بالنسبة إلى هؤلاء الأشخاص.

٤٤- وأكد الممثل أن إيجاد حلول دائمة للتشرد الداخلي في البلد هو جزء ضروري من بناء السلام في العراق وأنه ينبغي لتلك العملية أن تكون شاملة وأن تتضمن إجراء مشاورات مع جميع المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد. ولكي تنجح استراتيجية إيجاد الحلول الدائمة، ينبغي أن تُدرس وتُوفَّر في إطارها المجموعة الكاملة من الحلول الدائمة بما فيها العودة، والإدماج المحلي أو التوطين في مكان مختلف. ونبه الممثل إلى أن السلطات الإقليمية والاتحادية يجب أن تظل متيقظة وأن تكفل عدم تضرر حقوق الإنسان للمشردين داخلياً بسبب عدد من العوامل السياسية أو الاقتصادية أو بعض الأنشطة التي يجب أن تظل غير سياسية مثل عملية التعداد السكاني المقبل. ودعا الممثل حكومة العراق والمجتمع الدولي كذلك إلى إتاحة الموارد الكافية لمعالجة قضايا حقوق الإنسان والتحديات الاجتماعية الناشئة عن مختلف موجات التشرد في البلد، وإلى إدراج القضايا المتعلقة بالتشرد في جميع الخطط والبرامج الإنمائية ذات الصلة، بما في ذلك الخطة الإنمائية المقبلة، على وجه الخصوص.

كينيا

٤٥- في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى آذار/مارس ٢٠١٠، قدم ممثل الأمين العام الدعم لوضع مشروع سياسة وطنية بشأن التشرد الداخلي عن طريق تقديم الدعم التقني للفريق العامل المعني بالتشرد الداخلي الذي تقوده الحكومة والذي يجري وضع السياسة تحت رعايته. وأعرب الممثل عن إعجابه بتنوع مختلف العناصر الفاعلة المشاركة في العملية، بما في ذلك ممثلو جماعات المشردين داخلياً، وهو يثني على حكومة كينيا لما تبذله من جهود لإدماج المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (المبادئ التوجيهية) (انظر E/CN.4/1998/53/Add.2) في تشريعاتها الداخلية، ولسعيها للوفاء بالتزاماتها بموجب بروتوكول عام ٢٠٠٦ المتعلق بحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم (بروتوكول منطقة البحيرات الكبرى). ويشجع الممثل أيضاً حكومة كينيا على اعتماد مشروع السياسة العامة والبدء في تنفيذها.

الصومال

٤٦- أجرى الممثل عملية متابعة لزيارته التي قام بها إلى الصومال في السنة الماضية (١٤-٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩) عن طريق مشاركته في اجتماعات عملية الأمم المتحدة في الصومال، المعقودة في نيروبي في آذار/مارس ٢٠١٠. وفي ذلك الوقت، كان المجال المتاح للجهود الإنسانية في جنوب ووسط الصومال قد تقلص إلى حد اضطرار برنامج الأغذية العالمي إلى وقف عملياته. ولا تزال الضغوط التي تواجهها إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية والمخاطر الأمنية التي يتعرض لها العاملون في المجال الإنساني تمثل تحديا رئيسيا للعمليات في الصومال. ويحث الممثل المجتمع الدولي على تركيز جهوده واهتمامه على هذه الأزمة الإنسانية البالغة الخطورة والمستمرة منذ وقت طويل.

اليمن

٤٧- جاءت زيارة ممثل الأمين العام إلى اليمن في الفترة من ٤ إلى ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٠ في وقت كان يشهد مرحلة انتقال من أعمال القتال المسلح إلى بدء سريان اتفاق هش لوقف إطلاق النار. وظلت القيود المفروضة على وصول المساعدات الإنسانية إلى محافظات صعدة وعمران والجوف تعرقل الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الإنسانية للوصول إلى المشردين داخلياً في تلك المناطق ولرصد حركات عودتهم.

٤٨- وقد اقتضت حالة التشرد استمرار توفير المساعدات الإنسانية لجميع المشردين داخلياً، في المخيمات وخارجها على حد سواء، غير أن هذه المساعدات تواجه خطر تقويضها نتيجة لنقص التمويل الإنساني. وأثنى الممثل على النهج الذي تتبعه أوساط المساعدة الإنسانية لتلبية الاحتياجات التي لا تقتصر على المشردين الذين يعيشون في المخيمات، بل أيضاً من يعيشون في مستوطنات متناثرة وفي شقق مؤجرة في المجتمعات المحلية التي

تستضيفهم. وأوصى الممثل بإكمال المساعدات الإنسانية بمشاريع صغيرة لكسب الرزق في مناطق التشرد من أجل الحد من الاعتماد على المساعدات.

٤٩- ويقف غياب الأمن والخوف من الانتقام والغموض العام الذي يكتنف حالة وقف إطلاق النار، فضلاً عن تدمير المنازل والأراضي ووجود ألغام أرضية، عائقاً أمام إيجاد الحلول الدائمة لفائدة المشردين. وما لم تُعالج تلك العقبات المتعددة، فإنها قد تؤدي إلى امتداد حالة التشرد. ومن الضروري تقديم الدعم وإتاحة بدائل حقيقية للعودة، مثل الاندماج المحلي، لفائدة الذين لن يتمكنوا من العودة في المستقبل القريب.

٥٠- ويقدّر الممثل ما بذلته الحكومة من جهود، بالتعاون مع الأمم المتحدة وبواسطة الدعم التقني الذي أتاحته هذه الولاية، لوضع إستراتيجية وطنية شاملة بشأن التشرد الداخلي تسعى إلى تحسين حياة المشردين داخلياً وتعزيز تهيئة حلول دائمة والحيلولة دون تكرار التشرد في المستقبل. ويثني الممثل على ما بذلته الحكومة من جهود ويشجع على اعتماد الاستراتيجية في الوقت المناسب فضلاً عن تنفيذها في المحافظات التي تستضيف أعداداً كبيرة من المشردين.

ثالثاً - التطلع إلى المستقبل: مواجهة التحديات الجديدة وتوطيد الإنجازات

ألف - طرق العمل ومجالات تركيز الولاية

٥١- عملاً بقرار المجلس ٦/١٤ وطرق العمل المحددة للولاية، يرى المقرر الخاص أهمية مواصلة التأكيد على تعميم حقوق الإنسان للمشردين داخلياً وتعزيزها بطرق منها وضع الأطر المعيارية ومواصلة أنشطة المتابعة وبناء القدرات وتعزيزها. وتشكل تلك العناصر مرتكزات الولاية التي مكنتها من المساهمة في تحقيق إنجازات على صعيد المفاهيم والمعايير والمشاركة مع الجهات الفاعلة ذات الصلة، ولا سيما الحكومات، من أجل اعتماد سياسات واستراتيجيات وتشريعات وطنية وتنفيذها وفقاً للمبادئ التوجيهية. وفي إطار الجهود المبذولة لبناء القدرات، سيواصل المكلف بالولاية كذلك المشاركة النشطة في حلقات العمل والبرامج التدريبية مثل دورة سان ريمو بشأن القانون المتعلق بالتشرد الداخلي التي أثبتت أنها وسيلة ممتازة للجمع بين الهيئات الحكومية المهتمة بقضايا المشردين داخلياً. ويعتزم المكلف بالولاية أيضاً السعي إلى إضافة بعد إقليمي على أنشطة بناء القدرات وذلك باتباع نهج واستراتيجيات على نطاق المنطقة كلها بالنسبة إلى مختلف أنواع حالات التشرد الداخلي ولا سيما عندما تحدد الأولويات الإقليمية فيما يتعلق بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً.

٥٢- ومن هذا المنطلق عينه، تهدف الولاية إلى مواصلة وتعزيز التعاون القوي القائم بين الولاية والمنظمات التابعة للأمم المتحدة. ويعتزم المقرر الخاص في هذا الصدد مواصلة المشاركة والمساهمة بإيجابية في عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والتعاون مع أفرقة الأمم

المتحدة القطرية، والعمل الوثيق مع مكتب تنسيق الإغاثة في حالات الطوارئ، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وبالطبع، ستظل منظمات المجتمع المدني، الدولية منها والوطنية، والمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد، جهات رئيسية مناظرة للولاية.

٥٣- وتشمل هذه الولاية عنصراً مركزياً يتمثل في متابعة أوضاع أدت إلى حدوث التشرد الداخلي والأزمات الإنسانية أو أوضاع قد تقود إلى ذلك. والمقرر الخاص ملتزم بالعمل مع الدول والمجتمعات المتأثرة بمثل تلك الأوضاع في جميع المراحل، بما فيها مرحلة منع وقوع التشرد القسري، ومرحلة التشرد ذاتها، ومرحلة البحث عن الحلول الدائمة. وفي هذا السياق، وعملا بالقرار ٦/١٤، يظل المقرر الخاص مستعداً للتعاون مع الحكومات والمجتمعات المحلية المتأثرة، ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة، وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة، على معالجة مسألة حماية حقوق الإنسان، واحتياجات المشردين داخلياً في مجال المساعدة والتنمية، بطرق منها إجراء الزيارات القطرية والعمل المستمر على تنفيذ التوصيات المنبثقة عن تلك الزيارات.

٥٤- وعلاوة على ما ورد أعلاه، حدّد المقرر الخاص عدداً من المجالات والمواضيع ذات الأولوية بالنسبة إلى المرحلة الأولية من ولايته. وتشمل هذه الأولويات تركيزاً إقليمياً على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين في أفريقيا ومساعدتهم، والكوارث الطبيعية، وتغير المناخ، والنساء والتشرد الداخلي، والمشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات.

باء - المجالات والمواضيع ذات الأولوية

١- اتفاقية الاتحاد الأفريقي المتعلقة بالتشرد الداخلي

٥٥- يُعدّ اعتماد اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين في أفريقيا ومساعدتهم (اتفاقية كمبالا) في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ إنجازاً هاماً بوصفها أول صك إقليمي ملزم قانوناً والصك الوحيد حتى الآن بشأن التشرد الداخلي. وتُعبّر الاتفاقية عن إرادة الدول الأفريقية وعزمها على معالجة مشكلة التشرد الداخلي في أفريقيا التي تؤوي ١٢ مليون مشرد داخلياً وأكثر من ٤٠ في المائة من مجموع المشردين داخلياً في العالم بسبب النزاعات أو العنف[٥].

٥٦- وبالإضافة إلى الأهمية القانونية لاعتماد هذا الصك، فإن الاتفاقية تكتسي أهمية أكبر بالنظر إلى الأسلوب الشامل الذي تعتمده إزاء معالجة مشكلة التشرد الداخلي. فهي تنص على ضمانات ضد التشرد القسري، ومعايير لحماية الأشخاص أثناء مرحلة التشرد، فضلاً عن المعايير المتعلقة بالحلول الدائمة. وتغطي الاتفاقية أيضاً مجموعة واسعة من الأسباب المحتملة

(٥) مركز رصد ظاهرة التشرد الداخلي (IDMC): http://www.internal-displacement.org/kampala-convention.

للتشرد ومنها النزاعات، وانتهاكات حقوق الإنسان، والكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية والمشاريع الإنمائية.

٥٧- ومنذ اعتماد الاتفاقية، وقّعت عليها ٢٩ دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي من بين ٥٣ دولة، وصدقت عليها ثلاث دول هي أوغندا وسيراليون وتشاد. إلا أنه يجب أن يصدق على الاتفاقية ١٥ بلداً على الأقل حتى تدخل حيز النفاذ وتصبح ملزمة قانوناً. ويحث المقرر الخاص جميع الدول الأفريقية بقوة على التصديق على الاتفاقية حتى وإن لم تكن متأثرة حالياً بالتشرد. فهذه الاتفاقية تكفل أن تكون هذه البلدان أيضاً مستعدة وقادرة على حماية سكانها من التشرد القسري فضلاً عن حمايتهم في حال وقوع كارثة طبيعية. وعلاوة على ذلك، فإنه من الضروري الآن أن تتبع الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي هذا الطريق وأن تختتم العملية التي بدأتها باعتماد الاتفاقية، وذلك بتوقيع الاتفاقية والتصديق عليها على وجه السرعة حتى تدخل حيز النفاذ.

٥٨- وبالتالي فإن الخطوات المقبلة التي يرغب المكلّف بالولاية المعنية بالتشرد الداخلي المساهمة فيها هي الترويج لتصديق الدول على الاتفاقية ترويجاً نشطاً والاستمرار في المساعدة على وضع أُطر السياسات العامة والأطر التشريعية التي من شأنها ضمان تنفيذ الاتفاقية على المستوى الوطني. والمقرر الخاص متفائل لأن عدداً من الدول الأفريقية قد سبق لها أن وضعت قوانين وسياسات وطنية أو هي بصدد وضعها لمعالجة قضايا التشرد الداخلي. ويستند العديد من هذه القوانين والسياسات إلى المبادئ التوجيهية[٦]. وقد تعززت هذه الاتفاقية بالبروتوكول المتعلق بحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم (بروتوكول منطقة البحيرات الكبرى)[٧] لعام ٢٠٠٦ الذي يقتضي من الدول الأعضاء إدماج المبادئ التوجيهية في القوانين الوطنية. وقد سبق للمكلّف بهذه الولاية العمل مع الدول، بما فيها الدول الأفريقية، في وضع السياسات والتشريعات الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي. وقدمت الولاية في وقت سابق من هذه السنة المساعدة التقنية إلى كينيا لصياغة مشروع سياسة وطنية بشأن التشرد الداخلي.

٥٩- ويعتزم المكلّف بالولاية مواصلة العمل النشط مع الدول الأفريقية بشأن التصديق على اتفاقية كمبالا وتنفيذها وذلك بطرق منها عقد مشاورات إقليمية وتنظيم حلقات عمل مع الدول المعنية؛ وتقديم المشورة والمساعدة التقنية لصياغة السياسات والتشريعات الوطنية التي تنفذ الاتفاقية بموجبها؛ واستنباط أدوات عامة بشأن الاتفاقية تُستخدم لتقديم الإرشادات بشأن جوانب محددة تتصل بتنفيذها على الصعيد الوطني. وقد تشمل تلك الأدوات شروحاً وتعليقات بشأن الاتفاقية، قد توضح محتواها وما يترتب على أحكامها من آثار وقد تساعد

---

(٦) من بين البلدان التي سبق لها وضع قوانين وسياسات وطنية تستند إلى المبادئ التوجيهية أو التي هي بصدد وضعها: أنغولا، وبوروندي، وليبيريا، وسيراليون، والسودان، وأوغندا، وكينيا. مركز رصد ظاهرة التشرد الداخلي: (IDMC) .http://www.internal-displacement.org/kampala-convention/making-it-real.

(٧) اعتمدته الدول الأعضاء في المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى.

بهذه الطريقة أيضاً الدول على تنفيذها وتفسيرها. ويمكن وصف محتوى اتفاقية كمبالا وصفاً كاملاً بالاستفادة أيضاً من الصلة بين المبادئ التوجيهية والاتفاقية فضلاً عن إدماجها في القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي الجنائي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وإحالاتها إلى هذه القوانين.

٢- الكوارث الطبيعية وتغير المناخ

٦٠- كُلّف صاحب هذه الولاية تحديداً بمهمة معالجة أوضاع التشرد الداخلي الناجمة عن الكوارث الطبيعية، وهي قضية سبق للمكلّف بالولاية أن أنجز بشأنها عملاً كبيراً تجسد على وجه الخصوص في المبادئ التوجيهية التشغيلية المنقحة المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية، وهي المبادئ التي اعتمدتها مؤخراً اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (الوثيقة A/HRC/16/43/Add.5) كما تجسد في تقرير مواضيعي بشأن حماية المشردين داخلياً في حالات الكوارث الطبيعية عُرض على مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩ (الوثيقة A/HRC/10/13/Add.1). ووفقاً لتقرير مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومركز رصد التشرد الداخلي، تشرد ٣٦ مليون شخص على الأقل بسبب الكوارث الطبيعية المفاجئة التي حدثت في عام ٢٠٠٨ من بينهم أكثر من ٢٠ مليون شخص تشردوا بسبب الكوارث المتعلقة بالمناخ والكوارث الطبيعية المفاجئة. ولا يشمل هذا العدد الكوارث بطيئة الظهور، مثل الجفاف وارتفاع مستوى البحر، التي تتسبب في تشرد عدد كبير من الأشخاص. وبالمقابل، بلغ عدد المشردين داخلياً الجدد خلال السنة ذاتها نتيجة النزاعات أو أعمال العنف ٤,٦ ملايين شخص[٨]. وستسعى الولاية بالتحديد، في إطار العمل المتعلق بالتشرد الداخلي، إلى معالجة ما يترتب على التشرد الداخلي الناجم عن تغير المناخ من آثار وأبعاد تتعلق بحقوق الإنسان.

٦١- ورغم إيلاء قدر كبير من الاهتمام للأدلة العلمية على تغير المناخ وتدابير الوقاية والتخفيف الضرورية لوضع حد لهذه الظاهرة أو إدارتها، فإن ما يترتب على تغير المناخ من آثار على حقوق الإنسان كان حتى الآن موضع القليل من الاهتمام، بل إن قدراً أقل من الاهتمام قد أولي للبحث عن حلول دائمة لمشكلة التشرد القسري الناجم عن تغير المناخ[٩].

---

(٨) وفقاً لاستنتاجات دراسة أعدها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ومركز رصد التشرد الداخلي، *رصد التشرد الناتج عن الكوارث في سياق تغير المناخ* (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩). الدراسة متاحة على الموقع التالي:

http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpPublications)/451D224B41C04246C12576390031FF6.

(٩) Displacement Solutions (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, and the German Agency for Technical Cooperation (GTZ)), *Climate Change Displaced persons and Housing, Land and Property Rights: Preliminary Strategies for* Rights-based planning and Programming to Resolve Climate-Induced Displacement, 2009, p. 6. متاحة على الموقع التالي: http://www.displacementsolutions.org/files/documents/DS_Climate_change_strategies.pdf.

إلا أنه، وفقاً لما جاء في تقرير لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩، يمكن لتغير المناخ أن يؤثر في حقوق محددة منها الحق في الحياة، والماء، والغذاء، والصحة، والمسكن. وفي هذا السياق، يظل للمشردين داخلياً الحق في التمتع بطائفة من حقوق الإنسان منها حق الحماية من التشرد التعسفي، والحقوق المتصلة بالمسكن واستعادة الأملاك، وهي حقوق بالغة الأهمية في إطار الحلول الدائمة(١٠). ويقدر عدد الذين سيشردون قسراً بسبب تغير المناخ في العقود المقبلة بعدة ملايين(١١).

٦٢- وستصبح القضايا العملية، بما فيها القضايا المتعلقة بحقوق السكن والأرض والملكية وموارد الرزق، وهي جميعها من العناصر الضرورية لحلول مستدامة ودائمة، أكثر هيمنة في إطار هذا النمط من التشرد. وبالفعل، قد يشكل إيجاد حلول دائمة لفائدة المجتمعات المحلية المشردة تحديا رئيسيا بسبب الأضرار غير القابلة للإصلاح (في المستقبل المنظور) لبعض الظواهر مثل فقدان الأراضي الزراعية والتنوع البيولوجي. ويوفر اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء التشرد الناجم عن تغير المناخ إطاراً دولياً مقبولاً للحوار وتحديد حلول قائمة على الحقوق لهذه القضايا الصعبة. إلا أنه من الضروري إنجاز المزيد من العمل في هذا الصدد.

٦٣- وقد ساعدت الولاية المعنية بالتشرد الداخلي على بدء وتشكيل التحليل الذي أجرته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الآثار الإنسانية المترتبة على تغير المناخ، وهو ما سمح ببلورة نظرة مشتركة بخصوص مختلف الفئات السكانية المتضررة وفهم مشترك للأطر المعيارية اللازمة لحمايتها وللثغرات القائمة على المستويين القانوني والمؤسسي. وتُوّج هذا العمل بالجهود المشتركة المبذولة في مجال التوعية بالآثار الإنسانية المترتبة على تغير المناخ في إطار مفاوضات كوبنهاغن لعام ٢٠٠٩ المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ(١٢). وسيواصل المقرر الخاص العمل الوثيق مع جميع الجهات صاحبة المصلحة لدراسة وتطوير الروابط بين الأطر القائمة المتعلقة بتغير المناخ، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والمبادئ التوجيهية وغيرها من الوثائق أو الصكوك التوجيهية ذات الصلة، بهدف المساهمة في

---

(١٠) تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان، الوثيقة A/HRC/10/61، ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، الفقرات ٨-١٥ و٥٧.

(١١) *Climate Change Displaced persons*, p.6.

(١٢) انظر "التشريد القسري في سياق تغير المناخ: التحديات التي تواجه الدول في إطار القانون الدولي"، ورقة مقدمة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالتعاون مع المجلس النرويجي للاجئين وممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، وجامعة الأمم المتحدة، إلى الدورة السادسة للفريق العامل المخصص المعني بالعمل التعاوني الطويل الأجل بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المعقودة في الفترة من ١ إلى ١٢ حزيران/يونيه في بون، ١٩ أيار/مايو ٢٠٠٩، وورقة العمل المعنونة "تغير المناخ، والهجرة والتشرد: من المتضررون؟" التي قدمتها المجموعة غير الرسمية المعنية بالهجرة/التشرد وتغير المناخ التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ إلى أمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، متاحة على الموقع التالي:
http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf .

بناء أساس مفاهيمي وإطار معياري أكثر وضوحاً. وسيواصل المكلّف بالولاية أيضاً العمل مع النظراء على جميع المستويات بهدف تعزيز التصدي للعديد من التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان التي يطرحها التشرد الناجم عن تغير المناخ وذلك بطرق منها تبادل المعارف الذي يُعدّ جانباً أساسياً من جوانب معالجة قضايا تغير المناخ(١٣).

٦٤- وبموجب الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان، تتحمل الدولة مسؤوليات قبل وقوع الكوارث وفي أعقاب حدوثها أيضاً. وبالنسبة إلى تغير المناخ وتدمير البيئة، ينبغي أن يسود الالتزام ببذل العناية الواجبة من أجل منع أو تخفيف آثار الكوارث الطبيعية وتدهور البيئات الضرورية للحياة البشرية ولأساليب الحياة الخاصة لبعض المجموعات مثل الشعوب الأصلية والأشخاص الذين يعيشون حياة الرعاة أو الرُّحل. ومن الجدير بالذكر بالتأكيد أن هذه المجموعات، فضلاً عن الفئات الضعيفة مثل تلك التي تعاني من الفقر المزمن في البلدان النامية، هي التي من المتوقع أن تكون الأشد تضرراً بسبب تغير المناخ والكوارث الطبيعة وما ينجم عن ذلك من تشرد (انظر الوثيقة A/HRC/10/13/Add.1، الفقرات ٢٢ و٦٥ و٦٦ و٧٣).

٦٥- وبالإضافة إلى المسؤولية الفردية والجماعية للدول عن وضع استراتيجيات مناسبة للوقاية من الآثار والتخفيف من حدتها، مثل تدابير التكيف مع تغير المناخ وإدارة مخاطر الكوارث، تتحمل الدول أيضاً مسؤولية ضمان حقوق الإنسان للأشخاص المتأثرين بالأحداث ذات الصلة بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وتشمل تلك المسؤولية، فيما تشمله، التصدي للأزمة الغذائية التي تحدث أو تتفاقم حدتها بسبب فقدان الأراضي الزراعية، والجفاف، والفيضانات، وفقدان التنوع البيولوجي. ويترتب على تلك المسؤولية أيضاً إرساء نظم للحماية الاجتماعية للأشخاص الذين يصبحون دون أرض أو مأوى ويحرمون من موارد رزقهم وغالباً ما يصبحون مشردين أيضاً. وقد كان للبشر مؤخراً دور هام في ظهور الكوارث الطبيعية والتطورات المتعلقة بتغير المناخ. ويجب علينا، من منظور حقوق الإنسان، تحمل مسؤوليتنا في معالجة الآثار الخطيرة لهذه الكوارث والأحداث على الأفراد والمجتمعات المحلية في مجال حقوق الإنسان.

٣- النساء والتشرد الداخلي

٦٦- بموجب القرار ٦/١٤ الذي مدّد هذه الولاية، يطلب مجلس حقوق الإنسان من المقرر الخاص "أن يُدخِل منظوراً جنسانياً في جميع أعمال الولاية وأن يولي اعتباراً خاصاً لحقوق الإنسان للنساء والأطفال المشردين داخلياً ولغيرهم من الفئات ذات الاحتياجات الخاصة، مثل المسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأفراد الذين تعرضوا لصدمات شديدة من جراء التشرد الداخلي، وللاحتياجات الخاصة لهذه الفئات من المساعدة والحماية والتنمية".

(١٣) IASC, 78th IASC Working Group Meeting: IASC Task Force on Climate Change: Progress Report and Way Forward, 27 October 2010, WO/1010/360/7, p.3.

وللاضطلاع بهذا الجانب من جوانب الولاية، سيتم التركيز على دراسة وضع المشردات داخلياً من النساء والفتيات على وجه التحديد، بما في ذلك دراسة وضعهن في إطار مختلف أنواع حالات التشرد الداخلي.

٦٧- وتدعو المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي الدول صراحةً إلى توفير الحماية للنساء والفتيات بطرق منها تأمين سلامتهن من العنف القائم على نوع الجنس وضمان حقهن في الحصول على الخدمات والمشاركة في برامج المساعدة، على قدم المساواة مع غيرهن. إلا أننا نعلم أن الاعتداءات ما زالت ترتكب ضد النساء والفتيات المشردات دون تعرض الجناة للعقاب في أماكن عديدة من العالم وأن العديد منهن لا يحصلن بشكل كاف على الحقوق والخدمات الأساسية أو على الحماية الجسدية أو القانونية أو الاجتماعية الكافية. وفي حين بُذلت جهود لتعزيز الحماية القانونية للمشردات اللاتي يتعرضن للعنف الجنسي أو العنف القائم على نوع الجنس، يتعين عمل المزيد على هذا الصعيد وكذلك فيما يتعلق بتقديم المساعدة الملموسة حتى تتمكن هذه الفئة من النساء وأسرهن من إعادة بناء حياتها وإيجاد حلول دائمة بمشاركتها. فدون إيجاد حلول دائمة، لن تكون المساعدة كافية أبداً لتحسين وضعهن والحد من تعرضهن لمزيد من الاعتداءات وانتهاكات حقوق الإنسان.

٦٨- ويمكن أن تكون النساء والفتيات عرضة للتشرد القسري بصورة خاصة، وأن يكن أكثر عرضة للخطر أثناء مرحلة التشرد ذاتها، وأن يتعرضن في كثير من الأحيان لانتهاكات مستمرة وخطيرة لحقوق الإنسان حتى عندما يبدو أنهن وجدن حلاً لتشردهن. ويعود استمرار هذه الحالة من الضعف إلى وضعهن السابق فضلاً عن مركز النساء عامة على المستوى الاجتماعي والاقتصادي في البلد والمجتمع المحلي.

٦٩- ويُستخدم العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس كأسلوب من أساليب الحرب لإجبار المدنيين على التشرد بهدف تحقيق أغراض عسكرية أو سياسية ومعاقبة المجتمعات المحلية بسبب انتماءاتها السياسية، أو كأسلوب يؤدي إلى نشوب نزاع إثني. ويبلغ الإفلات من العقاب الذي يصاحب تلك الجرائم درجة تجعل الأطراف المسلحة تعود في بعض الأحيان للمرة الثانية لارتكاب أعمال اغتصاب جماعية ضد الناجيات حتى بعد تشردهن. ويشار إلى أن خطر هذا النمط من العنف أثناء التشرد موثق توثيقاً جيداً، وهو يحدث في إطار حالات التشرد الناجمة أو غير الناجمة عن النزاعات. وتتأثر النساء أيضاً بصورة خاصة بانهيار البنية التحتية الأساسية لكونهن راعيات لأسرهن ومن ثم فإنهن يواجهن في كثير من الأحيان معضلة إخضاع أنفسهن للاستغلال الجنسي بغية إطعام أطفالهن. ومتى انتفت أسباب التشرد، لا يجري إلا نادراً إشراك النساء في عمليات السلام أو اتخاذ القرارات المتصلة بمستقبلهن، وبالتالي فإن الحلول الدائمة لا تراعي ما قد يمكّن هؤلاء النسوة من إعادة بناء حياتهن.

٧٠- وتكتسي الجهود المبذولة في إطار قرارات مجلس الأمن ١٣٢٥(٢٠٠٠) و١٨٢٠(٢٠٠٨) و١٨٨٨(٢٠٠٩) الرامية إلى تحقيق جملة من الأهداف منها تعزيز مشاركة

المرأة في عمليات صنع القرارات، ومساهمتهن في منع وقوع النزاعات، والإنعاش المبكر والحوكمة، فضلاً عن وضع حد للعنف الجنسي والإفلات من العقاب المرتبطين بالنزاع، أهمية في سياق التشرد الداخلي. ويوجد عدد من الصكوك الأخرى والتي تشمل الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، والضمانات الأساسية التي ينص عليها القانون الإنساني الدولي، وهي على نفس الدرجة من الأهمية بالنسبة إلى وضع النساء والفتيات في ظروف التشرد الداخلي. وبالرغم من وجود هذه الأطر، لم يعر المجتمع الدولي اهتماماً كافياً لحالة حقوق الإنسان والحلول الخاصة بالنساء والفتيات في سياق التشرد الداخلي تحديداً. ويقترح المقرر الخاص الاهتمام بوجه خاص باستكشاف الأبعاد الجنسانية للتشرد الداخلي وذلك بطرق منها تعزيز العلاقات مع اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة حقوق الطفل وغيرهما من الهيئات والمنظمات ذات الصلة بهدف التصدي لانتهاكات محددة لحقوق الإنسان والممارسات التمييزية التي تؤثر في النساء والفتيات في كل مرحلة من مراحل التشرد، ودراسة حلول بديلة واستراتيجيات وقائية فعالة لفائدتهن.

٤- المشردون داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات

٧١- إن الغالبية العظمى من المشردين داخلياً في شتى أنحاء العالم الذين يبلغ مجموعهم ٢٧ مليون مشرد تعيش اليوم[١٤]، خارج المواقع، التي ترتبط في أذهاننا بحالات التشرد، أي مخيمات ومستوطنات المشردين داخلياً. وبالفعل، يعيش أغلب المشردين في مناطق حضرية أو ريفية إما بوسائلهم الخاصة، في مساكن مؤجرة على سبيل المثال، أو مع أسر مضيفة. وفي بعض الحالات، يندمج المشردون داخلياً في فئات سكانية تفتقر للمساكن أو الأرضي في مدن الصفيح وفي مناطق السكن العشوائي. إلا أن قدرة المجتمع الإنساني على تلبية الاحتياجات الخاصة لهؤلاء المشردين فضلاً عن التصدي لوقعها على المجتمعات المحلية المضيفة بصفة خاصة وتلبية احتياجاتها، لا تزال غير كافية. وقد تضافرت أسباب شتى للنهوض بالخبرات الفنية والآلية التي تقدم المساعدات الإنسانية في المخيمات والمستوطنات، في حين أن الحلول الخاصة بكل حالة بعينها تظل هي القاعدة عموما فيما يتعلق بالمشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات والذين يشار إليهم في بعض الأحيان باسم "المشردين المحجوبين عن الأنظار" بسبب صعوبة التعرف عليهم ومساعدتهم متى ما أصبحوا جزءاً من السكان عامة.

٧٢- وغالباً ما تكون مساعدة المشردين داخلياً في هذه الأماكن المتناثرة عملية أكثر تعقيداً وتنطوي على تحديات تقنية أكبر مقارنة بعملية تقديم الخدمات في مخيمات مجمّعة للمشردين

---

(١٤) مركز رصد ظاهرة التشرد الداخلي، على الموقع التالي:
http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?.OpenDocument&count=1000

داخلياً؛ فهذه الفئة الأخيرة قليلة الحركة في كثير من الأحيان وتظل في المخيمات لفترات يمكن التنبؤ بها وتمثل مجموعة موحدة من الأشخاص الذين يسهل تحديد هويتهم ورصد أوضاعهم لأغراض تلبية احتياجاتهم من المساعدة والحماية. كما أن عملية تقديم المساعدات تكون أيسر لأنها تنفذ في مكان محدد. وفي حين أن للجهات الدولية والوطنية الفاعلة في العديد من البلدان تجارب في تقديم مساعدة فعالة للمشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات، فإن ثمة تحديات كثيرة تشمل تعزيز الممارسات الجيدة وإضفاء الطابع المنهجي عليها ومواءمة الاستجابات الإنسانية لحالات التشرد الداخلي لكي تتناسب مع مختلف المواقع خارج المخيمات.

٧٣- ولا يمثل تحسين فعاليتنا وقدرتنا على الاستجابة لحالات التشرد الداخلي خارج المخيمات تحدياً إنسانياً قد آن أوان مواجهته فحسب، بل إنه ينطوي أيضاً على عدد من المعضلات والفرص. وثمة جانب قد يُعتبر معضلة، وهو معالجة مسألة ما إذا كان يتعين تحديداً تقديم المساعدة للمشردين داخلياً المقيمين في مجتمعات محلية ذات احتياجات مماثلة وكيفية تقديم هذه المساعدة. وقد تنشأ هذه الأوضاع في أعقاب حالة التشرد الناجم عن النزاع فضلاً عن التشرد الناجم عن الكوارث الطبيعية حيث يندمج المشردون داخلياً في المجتمعات المحلية المضيفة التي، وإن لم تتشرد، قد تكون فقدت موارد رزقها على سبيل المثال. وفي الوقت ذاته، قد تقع البلديات والموارد المحلية تحت ضغط متزايد بفعل تدفق مقيمين جدد.

٧٤- ويعتقد المقرر الخاص أنه بالرغم من ضرورة تلبية الاحتياجات المحددة المتعلقة بحالات التشرد، يجب أيضاً أن يُتَّبع في تلك الحالات نهج مجتمعي أيضاً تتسم في إطاره تلبية احتياجات المجتمعات المحلية والأسر المضيفة المتأثرة واستحداث نظم ومعايير تكون أكثر قابلية للتنبؤ بها لهذا الغرض. وينطوي إرساء نظم واضحة للاستجابة للاحتياجات في مثل تلك المواقع على ميزة إضافية حيث يمثل "عامل دفع" بعيداً عن المخيمات يدفع المزيد من الأشخاص إلى تجنب اللجوء إلى المخيمات أو المستوطنات أو إلى الخروج منها بهدف إيجاد حلول بديلة والشروع في الاندماج في المجتمع ككل.

٧٥- إلا أن تقديم المساعدة للمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد قد يقتضي اتباع نهج مختلف إزاء المساعدة الإنسانية حيث يتوسع مفهوم المساعدة ليشمل الإنعاش المبكر والتدخلات الإنمائية، مثل تلك المرتبطة بإعادة تأهيل البنى التحتية الضرورية لإتاحة الخدمات الأساسية كالماء، والصرف الصحي، والصحة، والتعليم. وفي السياق ذاته، كثيراً ما تحتاج المجتمعات المحلية التي يعود إليها المشردون أو يُعاد توطينهم أو إدماجهم فيها إلى مساعدات مماثلة بالإضافة إلى بذل جهود تتصل بموارد الرزق وتدابير المصالحة. فالحالات التي تتميز بحدوث دمار شامل وتشرد جماعي سواء بسبب نزاع أو كارثة طبيعية، مثل حالة هايتي، هي أمثلة على ضرورة أن يتجاوز التفكير نطاق المخيمات وأن يتم دعم جميع المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد؛ ومن شأن هذه الاستراتيجية أن تساعد أيضاً في تجنب إطالة أمد حالات التشرد التي

لا يتمكن فيها المشردون المقيمون في المخيمات من مغادرتها بسبب الافتقار إلى حلول بديلة وحيث ينضم الفقراء من المجتمعات المجاورة إلى المقيمين في المخيمات بهدف الحصول على الخدمات الأساسية التي تتوفر فيها.

٧٦- وسيسعى المكلّف بالولاية لمواصلة الحوار والعمل مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التي طرحت هذه القضية للمناقشة في إطارها في وقت سابق من هذه السنة، بهدف تحسين الاستجابة الإنسانية والبحث عن حلول دائمة لفائدة المشردين داخلياً والمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد.