الأمم المتحدة

A/HRC/38/39

الجمعية العامة

Distr.: General
11 April 2018
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والثلاثون

١٨ حزيران/يونيه – ٦ تموز/يوليه ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، سيسيليا خيمينيس – داماري. وهو يقدم استعراضاً للتقدم المحرز والتحديات القائمة والإجراءات اللازمة التي يتعين أن يتخذها جميع أصحاب المصلحة تنفيذاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، في سياق ذكراها السنوية العشرين.

GE.18-05711(A)

1805711

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الصفحة

أولاً – مقدمة ٣

ثانياً – أنشطة المقررة الخاصة ٣

ثالثاً – الذكرى السنوية العشرون للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي: خطة من أجل العمل الاستراتيجي المشترك ٦

رابعاً – الإجراءات الوطنية للحد من التشرد الداخلي بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي ١١

ألف – إدماج المبادئ التوجيهية في القوانين والسياسات الوطنية ١١

باء – تحسين قاعدة الأدلة والموارد الإحصائية ١٣

جيم – إذكاء الوعي بحقوق الإنسان والمبادئ التوجيهية ١٤

دال – تعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني ١٥

خامساً – تعزيز الأطر والإجراءات الإقليمية من أجل دعم الدول المتأثرة بالتشرد الداخلي ١٦

سادساً – دور الأمم المتحدة والمجتمع الدولي ١٨

ألف – تشجيع عمل معزز وفوري ومشترك من أجل الحد من التشرد الداخلي بصورة فعالة ١٨

باء – زيادة استخدام منظومة الأمم المتحدة المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي ٢٠

جيم – تشجيع وتيسير التضامن والمساعدة الدوليين ٢٠

دال – مواصلة تدريب المسؤولين الحكوميين وتعزيزه ٢١

هاء – إنشاء مركز للموارد/موارد إلكترونية للمبادئ التوجيهية ٢١

واو – اتخاذ المقررة الخاصة شريكاً رئيسياً للدول ٢٢

زاي – تحديد يوم دولي لحماية المشردين داخليا ٢٢

سابعاً – استنتاجات ٢٢

ثامناً – توصيات ٢٤

أولاً- مقدمة

١- يقدَّم تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٣٢. ويقدم التقرير عرضاً عاماً للأنشطة التي اضطلعت بها المكلفة بالولاية منذ تقريرها السابق المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١٧ (A/HRC/35/27). وإضافة إلى ذلك، وإذ أشارت المقررة الخاصة إلى أن عام ٢٠١٨ يصادف الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، فقد كرست هذا التقرير للنظر في التقدم المحرز والتحديات القائمة والإجراءات اللازمة التي يتعين أن تتخذها الدول والجهات الفاعلة الإقليمية والأمم المتحدة والمجتمع الدولي من أجل تحسين تنفيذ أحكام المبادئ التوجيهية في الممارسة العملية.

ثانياً- أنشطة المقررة الخاصة

٢- كلف مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١١/٣٢، المقررة الخاصة بمعالجة مشكلة التشرد الداخلي، وبخاصة عن طريق تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في أنشطة جميع الجهات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة؛ والعمل على تعزيز الاستجابة الدولية للتشرد الداخلي؛ والمشاركة في الدعوة والعمل الدوليين المنسقين من أجل تحسين حماية واحترام حقوق الإنسان لهؤلاء الأشخاص؛ ومواصلة وتعزيز الحوار مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى.

٣- وواصلت المقررة الخاصة دعم تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في إطار منظومة الأمم المتحدة ومجتمع الهيئات الإنسانية الأوسع. ويثبُت أن مشاركتها في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على مستوى الرؤساء عنصر أساسي في هذا الصدد، إذ تساعد على كفالة وتعزيز اتباع نُهج تعاونية وإقامة روابط قوية مع وكالات الأمم المتحدة الرئيسية، والمنظمات الدولية الأخرى، والمجتمع المدني. وفي هذا الصدد، شاركت المقررة الخاصة في اجتماعات اللجنة على مستوى الرؤساء في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، وسوف تفعل ذلك في أيار/مايو ٢٠١٨ أيضاً.

٤- واشتركت المقررة الخاصة، مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين) والمعهد الدولي للقانون الإنساني، في استضافة الدورة التدريبية الثالثة عشرة بشأن قانون التشرد الداخلي، المعقودة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧ في سان ريمو، بإيطاليا. ولا تزال هذه الدورة تشكل فرصة ممتازة لالتقاء السلطات الحكومية المنخرطة في حماية المشردين داخلياً، وتعتزم المقررة الخاصة مواصلة عقدها باعتبارها الدورة الرئيسية للولاية.

٥- ونظمت المقررة الخاصة أيضاً، بالاشتراك مع مؤسسة السلام السويسرية وجامعة بازل، حلقة عمل للخبراء بشأن العدالة الانتقالية والتشرد الداخلي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، جمعت بين الباحثين والممارسين العاملين في مجال التشرد الداخلي والعدالة الانتقالية. وناقش المشاركون الحالة الراهنة للمعارف وما حدد من دروس مستفادة وأفضل ممارسات وتوصيات من أجل تحسين السياسات والممارسات المتبعة في هذا المجال. وكانت بمثابة منبر للحوار بين الخبراء المشاركين والمقررة الخاصة التي اعتبرت تعزيز إدماج المشردين داخلياً في عمليات العدالة الانتقالية

أولوية أساسية من أولويات عملها. وستصب النتائج المستخلصة من حلقة العمل بصورة مباشرة في تقرير مواضيعي عن هذا الموضوع سيقدم إلى الجمعية العامة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨.

٦- وعززت المقررة الخاصة أيضاً تعاملها مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بحضورها المؤتمر السنوي للتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في شباط/فبراير ٢٠١٨، ونظمت خلاله نشاطاً موازياً بحث عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالمبادئ التوجيهية، واقترحت توسيع نطاق ذلك العمل. وإضافة إلى ذلك، اشتركت في عقد حلقة عمل استشارية، مع مفوضية شؤون اللاجئين والتحالف العالمي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان) في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٨، دعيت إليها مجموعة مختارة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أجل تبادل الآراء والأفكار بشأن أدوارها القائمة والمحتملة في التصدي للتشرد الداخلي. كما أرسلت المقررة الخاصة استبياناً إلى جميع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لوضع خريطة لأعمالها الجارية بشأن التشرد الداخلي وتحديد الممارسات الجيدة والفرص المتاحة. وهي تشكر بصدق من ردوا على الاستبيان وستدرس المعلومات المقدمة للاسترشاد بها في عملها المستقبلي وتقريرها السنوي إلى مجلس حقوق الإنسان عام ٢٠١٩، الذي سيكرس لدور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. ومواصلةً من المقررة الخاصة لتعاونها مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان قامت، خلال المؤتمر الذي يعقد كل سنتين لمنتدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في آسيا والمحيط الهادئ المعقود في بانكوك في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، بتيسير دورة بشأن أثر النزاعات على المشردين داخلياً واللاجئين ودور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، شاركت كمتحدثة في حلقة نقاش في اجتماع للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان جنوب شرق آسيا عُقد في الفلبين في آب/أغسطس ٢٠١٧، وكانت المتحدثة الرئيسية في المؤتمر الوطني المعني بالتشرد الداخلي الذي نظمته اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في المكسيك.

٧- وواصلت المقررة الخاصة كذلك مشاركتها في دعم الدول وغيرها من أصحاب المصلحة المعنيين بغية إشراك المشردين داخلياً في المناقشات الأوسع نطاقاً بشأن الهجرة، ولا سيما المفاوضات المتعلقة بالاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. وأرسلت رسالة مفتوحة في آذار/مارس ٢٠١٨ بشأن إدراج المشردين داخلياً في الاتفاق العالمي، تماشياً مع إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين. وسعت الرسالة إلى دعم الدول الأعضاء من أجل التفكير في استراتيجيات فعالة أثناء التفاوض بشأن الاتفاق العالمي وتنفيذه، وذلك من أجل كفالة قدر كاف من الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً والوقاية من هذا التشرد والحد منه تماشياً مع المبادئ التوجيهية.

٨- وقادت المقررة الخاصة مشروعاً مشتركاً بين الوكالات معنوناً "تنوير الاستجابات الرامية إلى دعم الحلول الدائمة لفائدة الأشخاص المشردين داخليا"، سعى إلى قياس التقدم المحرز نحو إيجاد حلول دائمة في سياقات التشرد الداخلي. وقد نفذت هذا المشروع الدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات المشردين داخلياً بتعاون مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية وفي بناء السلام. وتهدف المبادرة إلى تفعيل إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً من خلال تطوير مجموعة من المؤشرات والأدوات والمنهجيات

والإرشادات المتفق عليها من أجل اتباع نُهُج شاملة، ولكنها عملية في الوقت نفسه، لإيجاد حلول دائمة في حالات التشرد[1]. وفي نيسان/أبريل ٢٠١٨، أعلنت الولاية والدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات المشردين داخلياً نواتج المشروع التي يُشجع أصحاب المصلحة على استخدامها. وما فتئت المقررة الخاصة أيضاً عضواً فاعلاً في فريق الخبراء المعني بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخلياً، حيث ساهمت في التقرير التقني عن الإحصاءات المتعلقة بالمشردين داخلياً، المعتمد من اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة في دورتها التاسعة والأربعين في آذار/مارس ٢٠١٨.

٩- وواصلت المقررة الخاصة أيضاً تولي رئاسة فرقة العمل المعنية بالقوانين والسياسات ودعم بناء القدرات وتقديم المشورة التقنية إلى الدول التي هي في طور وضع هذه الصكوك المعيارية التابعة للمجموعة العالمية للحماية.

١٠- وشاركت المقررة الخاصة في عدد من المؤتمرات والأنشطة الدولية والإقليمية، بما في ذلك دورة الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا في ستراسبورغ؛ وحلقة دراسية عن اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخلياً (اتفاقية كمبالا) نظمتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر في نيروبي؛ واجتماع مائدة مستديرة إقليمي بشأن إدراج أحكام اتفاقية كمبالا في القوانين المحلية تشاركت في استضافته حكومة ملاوي واللجنة الدولية للصليب الأحمر في ليلونغوي؛ ومؤتمر بشأن الأبعاد الجنسانية للتشرد الداخلي نظمته رئاسة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في فيينا؛ ومؤتمر قمة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) بشأن قرار مجلس الأمن ١٣٢٥(٢٠٠٠) بشأن المرأة والسلام والأمن وبشأن المرأة والمشردين داخلياً في مانيلا. وواصلت المقررة الخاصة أيضاً المشاركة متكلمةً وميسرةً في الأنشطة المتصلة بالبحوث والدراسات السياساتية ذات الصلة. وشملت الاجتماع السنوي لمبادرة قانون اللاجئين في لندن؛ وحلقة دراسية للخبراء بشأن المسائل الجنسانية وبشأن الإجراءات الخاصة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عقدت في أكاديمية جنيف للقانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان؛ ومؤتمراً بشأن دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية حقوق الإنسان في جنوب شرق آسيا نظمه مركز آسيا في بانكوك؛ ومؤتمراً لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن منع التطرف العنيف في مانيلا؛ ومؤتمراً للجنة الدولية للصليب الأحمر بشأن النزاعات المسلحة في المناطق الحضرية نظم في جنيف؛ وحلقة نقاش لأكاديمية جنيف بشأن عنف العصابات، نظمت في جنيف بدورها.

الزيارات القطرية التي أجرتها المقررة الخاصة

١١- تعاونت المقررة الخاصة باستمرار، عملاً بولايتها، مع الدول وعملت على التحاور معها بطريقة بناءة وشفافة. وتعرب عن شكرها للدول العديدة التي تعاونت معها أو زارتها على ما أبدته من تعاون. وأجرت المقررة الخاصة، منذ تقديم تقريرها السابق إلى مجلس حقوق الإنسان، زيارات رسمية إلى البلدان التالية: السلفادور (من ١٤ إلى ١٨ آب/أغسطس ٢٠١٧، انظر A/HRC/38/39/Add.1)؛ وليبيا (من ٢٥ إلى ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، انظر A/HRC/38/39/Add.2)؛ والنيجر (من ١٩ إلى ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٨، انظر A/HRC/38/39/Add.3).

(١) انظر مكتبة مؤشر الحلول الدائمة، متاحة على الرابط التالي: http://inform-durablesolutions-idp.org.

١٢- وإضافة إلى ذلك، أجرت المقررة الخاصة زيارات عمل إلى غواتيمالا (١٩-٢٢ آب/أغسطس ٢٠١٧)، والمكسيك (٢٣-٢٥ آب/أغسطس ٢٠١٧)، وهندوراس (٢٥-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧)، وكولومبيا (٢٦ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٨). وكانت زيارة المقررة الخاصة إلى هندوراس، على وجه الخصوص، مرتبطة بمشاركتها في مؤتمر إقليمي بشأن الإطار الإقليمي الشامل للحماية والحلول في سان بيدرو سولا، متابعةً لإعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، وكانت تتطلع إلى إدماج مسائل التشرد الداخلي في تلك العملية. وإضافة إلى ذلك، عقدت اجتماعات مع أصحاب المصلحة المعنيين للنظر في التقدم المحرز في التوصيات المنبثقة عن البعثات الرسمية السابقة التي قام بها المكلف بالولاية إلى هندوراس عام ٢٠١٥. وفيما يتعلق بزيارة المقررة الخاصة إلى كولومبيا، فقد كانت ضمن وفد للإجراءات الخاصة شارك في الدورة ١٦٧ للجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وشاركت في العديد من المناسبات، أهمها جلسة استماع عامة بشأن التشرد الداخلي في الأمريكتين.

ثالثاً- الذكرى السنوية العشرون للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي: خطة من أجل العمل الاستراتيجي المشترك

١٣- تشكل المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، المقدمة إلى لجنة حقوق الإنسان عام ١٩٩٨، المعايير الدولية الرئيسية المتعلقة بالتشرد الداخلي في جميع أنحاء العالم. وهي تقدم تعريفاً للمشرد داخلياً وتحدد حقوقه التي تتعين حمايتها وتقديم المساعدة بشأنها قبل التشرد وخلاله، وأثناء بحثه عن حلول دائمة عقب التشرد. وهي تعطي السلطات الوطنية المسؤولية الرئيسية عن حماية المشردين داخلياً وتوضح المبادئ الأساسية المتعلقة بالمساعدة الإنسانية من الهيئات الدولية وغير الحكومية. والمبادئ التوجيهية على درجة عالية من الحجية، لأنها تعيد تأكيد حقوق المشردين داخلياً، على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وقد اعتُرف بها باعتبارها إطاراً مهماً لحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم. وقد أكدت الجمعية العامة الاعتراف الذي أعرب عنه رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠) في مناسبات مختلفة في وقت لاحق.

١٤- وفي عام ٢٠١٨، ستخلد الذكرى السنوية العشرون للمبادئ التوجيهية. وهذه مناسبة لإذكاء الوعي بهذا المعيار العالمي وبمحنة المشردين داخلياً وللتفكير في التقدم الإيجابي المحرز والتحديات المتبقية والآخذة في الظهور على السواء. كما تشكل الذكرى السنوية فرصة فريدة لبلورة التزام أقوى باتخاذ إجراءات استراتيجية وملموسة ومتضافرة بصورة أكبر من أجل عمل أقوى وأكثر فعالية على الوقاية من التشرد الداخلي، وتعزيز حماية المشردين داخلياً، ودعم الحلول الدائمة لصالحهم.

١٥- وتشاورت المقررة الخاصة مع العديد من الشركاء على الصعد الوطني والإقليمي والدولي التماساً لآرائهم، وبخاصة بشأن ما ينبغي القيام به من أجل مواصلة تعزيز تنفيذ المبادئ التوجيهية. وأفضت مشاوراتها مع الشركاء إلى إبداء الاهتمام بعمل استراتيجي وتعاوني بشكل أكبر بشأن ظاهرة التشرد الداخلي عام ٢٠١٨ وما بعده. ولذلك اتُّفق على أن توضع خطة عمل "الذكرى السنوية ٢٠ للمبادئ التوجيهية" من أجل حشد أصحاب المصلحة المتعددين

ودعم عملهم الذي يدور حول الهدف الشامل المتمثل في الحد من التشرد الداخلي بما يتفق والمبادئ التوجيهية – أي، الانتقال من الوقاية إلى التوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخلياً. ويعكس ذلك الهدف الذي حدده الأمين العام في خطة عمله من أجل الإنسانية، وهو يتماشى أيضاً مع الخطط والأطر المؤيدة من الدول، مثل خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

١٦- وشجعت المقررة الخاصة، تماشياً مع تركيز خطة العمل على الصعيد الوطني ومع أولوياتها الخاصة، جميع أصحاب المصلحة (الحكومات، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية، والمجتمع المدني، والمشردين داخلياً أنفسهم) على تنظيم وتنفيذ أنشطة للاحتفال بالذكرى السنوية، بحيث لا تكون أنشطة تنظم "لمرة واحدة" وإنما أنشطة تسعى إلى تشجيع مبادرات جديدة أو متواصلة، والإسهام في وقاية المشردين داخلياً وحمايتهم وإيجاد حلول لهم، ولا سيما فيما يتعلق بتيسير وتعزيز مشاركة المشردين داخلياً في العمليات التي تؤثر عليهم؛ وتشجيع وضع وتنفيذ قوانين وسياسات بشأن التشرد الداخلي؛ وإعداد بيانات وتحليلات ذات جودة بشأن حالات التشرد الداخلي؛ وأخيراً معالجة التشرد الداخلي الطويل الأمد ودعم الحلول الدائمة لصالح المشردين داخلياً.

١٧- وذكر وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية وقتها، في تصديره للطبعة الأولى من المبادئ التوجيهية عام ١٩٩٨، أن "المجتمع الإنساني يدرك بصورة متزايدة أزمة التشرد الداخلي التي تؤثر على أكثر من ٢٠ مليون شخص في جميع أنحاء العالم". وذكر وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ وقتها، في تصديره للطبعة الثانية عام ٢٠٠٤، أن "أكثر من خمسة وعشرين مليون شخص، موزعين على حوالي خمسين بلداً في جميع أنحاء العالم، اجتُثوا من ديارهم داخل بلدهم بسبب النزاعات وانتهاكات حقوق الإنسان". ومع إحياء الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية عام ٢٠١٨، من الأمور التي لها مغزى وتثير القلق أن عدد المشردين قد ارتفع بعناد إلى أكثر من ٤٠ مليون شخص يعيشون رهن التشرد الداخلي نتيجة للنزاع والعنف[٢].

١٨- وقد تضاعف هذا العدد تقريباً منذ عام ٢٠٠٠ وما فتئت تسجل زيادات سنوية بالملايين في التشرد على الصعيد العالمي، مع تسجيل حوالي ٦,٩ ملايين حالة تشرد داخلي جديدة بسبب النزاع والعنف عام ٢٠١٦ لوحده. وإضافة إلى ذلك، تسببت الكوارث الطبيعية في حوالي ٢٤,٢ مليون حالة تشرد جديدة في العام نفسه. وتنقطع السبل بعدد متزايد في حالات تشرد طال أمدها، أحياناً لسنوات أو حتى لعقود. وفي عام ٢٠١٤، أبلغ أكثر من ٥٠ بلداً عن وجود أشخاص يعيشون داخل حدودها في تشرد داخلي طال أمده لأكثر من ١٠ سنوات. وهذه الأرقام لا تشمل ما يقدر بملايين المشردين داخلياً حول العالم لأسباب أخرى، مثل المشاريع الإنمائية الوطنية. وبالنظر إلى عدد النزاعات المتواصلة من دون حلول سياسية والآثار السلبية المستمرة والمتزايدة لتغير المناخ، سيكون من الصعب عكس اتجاه التشرد الداخلي على هذا النطاق.

(٢) استناداً إلى الأرقام التي قدمها مركز رصد التشرد الداخلي. وقد تشمل "حالات التشرد الجديدة" أفراداً شردوا أكثر من مرة.

١٩- وعلى الرغم من التقدم المحرز في تعزيز الحماية وتعبئة استجابة منسقة ومتماسكة للتشرد الداخلي على مدى السنوات العشرين الأخيرة، فإن الاتجاه التصاعدي منذ صياغة المبادئ التوجيهية مثير للإحباط. ومن الجليّ للمقررة الخاصة أنه يجب على الدول والمجتمع الدولي إعادة النظر في أسباب هذه الزيادة المثيرة والقيام بعمل أفضل للوقاية منها، في المقام الأول باستخدام جميع الوسائل الدبلوماسية لمنع نشوب النزاعات وتسويتها. ومن الواضح أن العالم يواجه، في العام ٢٠١٨، أزمة تشرد داخلي عارمة ومهملة وأن التصدي لها يجب أن يظل إحدى الأولويات العليا، ليس بالنسبة للدول المتضررة فحسب، بل وللمجتمع الدولي أيضاً. ويجب تعزيز حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً مع تعرض أرواحهم وكرامتهم وأمنهم للخطر واضطراب واختلال سبل عيشهم بشكل عام.

٢٠- ولا تزال هناك أعمال يتعين القيام بها بالاستناد إلى عناصر المبادئ التوجيهية التي أهملت إلى حد ما. فعلى سبيل المثال، لا لبس في المبادئ التوجيهية بشأن حظر التشريد التعسفي في حالات المشاريع الإنمائية كبيرة الحجم التي لا تبررها مصالح عليا عامة وقاهرة. وفي الواقع، فإن التشرد الناجم عن المشاريع الإنمائية يؤثر على الملايين سنوياً وكثيراً ما لا تستوفي حماية هؤلاء المشردين داخلياً المعايير المطلوبة. وتلزم زيادة فهم تلك المسائل لكفالة حماية المعرضين لخطر التشرد بسبب مشاريع التنمية أو المشردين سلفاً بسببها وفقاً للمبادئ التوجيهية وغيرها من قوانين ومعايير حقوق الإنسان.

٢١- وبالمثل، تنص المبادئ التوجيهية على أن المشردين داخلياً قد يضطرون إلى الفرار من ديارهم نتيجة شيوع العنف وانتهاكات حقوق الإنسان. وفي بعض السياقات، كان هناك تلكؤ في الاعتراف بهذه الحالات التي كثيراً ما تتسم بحالات تشرد متفرقة للأفراد أو الأسر وليس بالحركات الجماعية. وتعترف المبادئ التوجيهية بهؤلاء الأشخاص كمشردين داخلياً وتوفر أداة دعوة أساسية لتشجيع الدول على أن تفعل الشيء نفسه. وقد كانت أساسية في بلدان مثل هندوراس، حيث شرد العنف المتصل بالعصابات عشرات الآلاف نتيجة للعنف أو التهديد بالعنف، وهو أمر معترف به رسمياً حالياً. ويتعين إحراز المزيد من التقدم في العديد من البلدان الأخرى من أجل ضمان الاعتراف بالمشردين داخلياً وإمكانية مطالبتهم بحقوقهم وتمتعهم بها.

٢٢- وليس هناك بلد بمنأى عن التشرد الداخلي ويمكن للجميع أن يتأثر به، بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وتحث المقررة الخاصة على عدم إهمال المشردين داخلياً الذين يعدون في أغلب الأحيان من أشد الفئات ضعفاً وتهميشاً ويشكلون أكثر من ثلثي المشردين قسراً على الصعيد العالمي. والعلاقة بين التشرد الداخلي والتنقل عبر الحدود واضحة. وكثيراً ما يبدأ الذين يعبرون الحدود الدولية لالتماس اللجوء رحلاتهم المحفوفة بالمخاطر هذه كمشردين داخلياً، فارين في كثير من الأحيان من النزاعات أو العنف. وفي أكثر الأحيان، لا يجدون في بلدانهم الأصلية الحماية أو الأمن أو المساعدة أو سبل العيش أو الحلول الدائمة التي من شأنها أن تمكنهم من البقاء.

٢٣- وبناء على ذلك، يتحتم أن يُفهم التشرد الداخلي ليس فقط من حيث كونه تحدياً خاصاً يواجه بعض الدول المتضررة من النزاعات أو العنف أو الكوارث، أو مسألة لا تتعدى الشؤون الداخلية للدول، وإنما كقضية إقليمية وفي نهاية المطاف كقضية عالمية تؤثر على العديد من البلدان. وإذا كان لهذه المسألة أن تحلَّ وللدول أن تُساعَد على رفع تحدي الحد من التشرد الداخلي، فيجب على الدول المتضررة من التشرد الداخلي أن تحسن استجاباتها، وأن تكون

مفتوحة أمام المساعدة، وأن تتعاون بصورة بناءة مع من هم في وضع يسمح لهم بتقديم ما يلزم من توجيهات تقنية وسياساتية وعملية.

٢٤- ويتناول هذا التقرير الخطوات اللازمة التي ينبغي أن تتخذها الدول والهيئات الإقليمية والمجتمع الدولي والجهات الأخرى صاحبة المصلحة لتحقيق المبادئ التوجيهية لأقصى مستوى ممكن من النتائج في تحسين الاستجابات للتشرد، وحماية المشردين داخلياً، والحد من التشرد الداخلي من خلال التوصل إلى حلول دائمة.

تجربة التشرد الداخلي

٢٥- ساعدت المبادئ التوجيهية على إدراج المشردين داخلياً في خطط المساعدة الإنسانية والتنمية وحقوق الإنسان، حيث اعتبرتهم من بين الأشخاص الأشد ضعفاً على الصعيد العالمي. ونصت المبادئ التوجيهية بوضوح على أن المشردين داخلياً يشكلون، إذ واجهوا ظروفاً استثنائية اضطرتهم إلى الفرار من ديارهم مع بقائهم في الوقت نفسه في بلدانهم، فئة خاصة ممن يحتاجون إلى المساعدة لإعادة بناء حياتهم واستعادة كرامتهم. ويميزهم ذلك عن غيرهم من فقراء المناطق الحضرية أو الريفية وتعيد المبادئ التوجيهية تأكيد حقوقهم في سياق العديد من التحديات الإضافية التي يواجهونها نتيجة للتشرد الداخلي. وقد ساعدت على بلورة فهم مفاده أنه تنبغي حماية المشردين داخلياً وينبغي أن يتلقوا المساعدة ويبحث لهم عن حلول دائمة، ليس من باب الإحسان بل كحق من حقوق الإنسان المكفولة لهم.

٢٦- وتوفر المبادئ التوجيهية الأساس لنهج قائم على حقوق الإنسان إزاء التشرد الداخلي. وهذا أمر أساسي لتحول الخطاب من خطاب السيادة الوطنية والسياسة الداخلية إلى خطاب الالتزامات المترتبة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان التي يمكن وينبغي أن تخضع الدول للمساءلة بشأنها. ويكتسي التشديد على أن معاملة المشردين داخلياً تضرب بجذورها في الإطار المعياري لحقوق الإنسان والقانون الإنساني أهمية بالغة. فهو يساعد الأمم المتحدة والمجتمع الدولي على تقديم المساعدة إلى الدول، كما يسمح لها في الوقت نفسه أن تنتقد الدول، عند الاقتضاء، عندما لا تفي بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان تجاه المشردين داخلياً.

٢٧- ومن المهم، في عام الذكرى السنوية العشرين هذا، تجاوز النظر في الإحصاءات إلى الحديث المفصل عن التجارب المعيشة الفعلية لمن يعانون التشرد الداخلي. ويشكل كل رقم حياة شخص ما. فتجربة التشرد الداخلي هي من دون استثناء تجربة صادمة نفسياً تغير مسار الحياة وفي كثير من الأحيان تهدد الحياة نفسها، وترافقها تحديات متعددة. فلا يفقد المشرد إمكانية الوصول إلى منزله الذي يحميه من عوادي الطبيعة فحسب، وإنما أيضاً الأمن والكرامة والممتلكات العزيزة وسبل كسب العيش والذكريات والشعور بالانتماء والمجتمع المحلي.

٢٨- وفيما يتعلق بالأطفال الذين يعانون التشرد الداخلي والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان المرتبطين به في كثير من الأحيان، فإن التجربة صادمة نفسياً ومربكة على نحو خاص، وغالباً ما تؤدي إلى مشاكل نفسية اجتماعية طويلة الأمد وصعوبات عادة ما تبقى من دون علاج. فمع الحرمان من التعليم والاستقرار والأمور الاعتيادية في كثير من الأحيان لشهور أو لسنوات، ليس من قبيل المبالغة الحديث عن جيل ضائع من الشباب في بعض حالات التشرد. وفي كثير من الأحيان، تعاني النساء والفتيات المشردات زيادة على ذلك فظائع العنف الجنسي

أو الاغتصاب، أو الاستغلال أو التهديد بالعنف، أحياناً حتى ممن يفترض فيهم حمايتهن. وثمة أدلة متزايدة على أن العنف الجنسي ضد الرجال والفتيان أثناء الأزمات قد يكون أكثر تفشياً بكثير مما كان يعرف في السابق[٣]. وفي حين قد تلتئم الجراح البدنية، كثيراً ما تكون الآثار النفسية والاجتماعية للتشرد والعنف أعمق وتتطلب عناية أكبر بكثير.

٢٩- وتوجد، في الإحصاءات، العديد من التحديات وأوجه الضعف. ففيما يتعلق بكبار السن الذين تربطهم صلات قوية بديارهم ولهم آليات تكيف أضعف من الشباب، يمكن لهذه التجربة أن تكون مروعة ومبلبلة لأنهم يجدون أنفسهم في محيط غير مألوف. وفيما يخص الأشخاص ذوي الإعاقة، تأتي هذه التجربة بمشاكل جديدة هائلة، تتصل أحياناً بقدرتهم على التنقل أو قدرتهم على الحصول على المساعدات والخدمات الأساسية، بما في ذلك الغذاء والرعاية الصحية المتخصصة أو الدعم الذي يحتاجون إليه. وبالنسبة لمن قد يتعرضون للتمييز في الحياة اليومية عموماً، مثل الأقليات أو السكان الأصليين أو فئات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين، يمكن للتشرد أن يفاقم التحديات والتهديدات التي يواجهونها وقد يجدون أنفسهم مستهدفين أو مهمشين أو مستبعدين من المساعدة.

٣٠- وكثيراً ما يفقد المشردون داخلياً إمكانية الحصول على سبل العيش، ويتوجب عليهم أن يبدؤوا من جديد أو يكتسبوا مهارات جديدة. وكثيراً ما يفقدون أو يُحرمون من وثائق أساسية، وهو ما قد يحد من إمكانية حصولهم على المساعدات أو الخدمات أو الفرص. وفي بعض الظروف، قد يخشون الاتصال بالسلطات التي تتحمل مسؤولية مساعدتهم أو لا تكون لهم الثقة فيها، ويفضلون إخفاء هويتهم. ومع فقدان الدخل وتضاؤل الموارد بسرعة، قد يصبحون معتمدين على المساعدة الإنسانية أو سخاء الأسر أو المجتمعات المحلية المضيفة أو يسقطون في استراتيجيات التكيف السلبية. ويسلك بعضهم سبل الهجرة أو يغادرون لالتماس اللجوء. ويمكن أن تشعر بأثر التشرد الداخلي بسرعة المجتمعات المحلية الأوسع، بما في ذلك المجتمعات المحلية التي تستضيف المشردين داخلياً، والتي قد تحتاج بدورها إلى المساعدة.

٣١- وفي عام ٢٠١٨، في الواقع تُرك ملايين المشردين داخلياً لأنفسهم تماماً، في كثير من الأحيان في بيئات حضرية عدائية وفي كثير من الأحيان بمعرفة ضئيلة أو معدومة بحقوقهم أو بتوقعات المساعدة. وفي أكثر الأحيان، يكون الدعم الذي يحتاج إليه هؤلاء الأفراد أو الأسر أو المجتمعات المحلية شديدو الضعف الذين دمر التشرد الداخلي حياتهم، إما غير كاف أو غير موجود تماماً. وفي سيناريوهات أخرى، يكون الدعم والمساعدة الإنسانية اللازمان متاحين؛ لكن مع مرور الوقت، بدلاً من أن يدعما عملية الانتعاش صوب إيجاد حلول دائمة، لا يتكيفان ولا يتطوران بصورة ملائمة لتجاوز مرحلة المساعدة الطارئة ويتركان المشردين داخلياً داخل فخ حلقة الاعتماد على المعونة.

٣٢- وكل عام يحمل معه حالات تشرد داخلي جديدة، أحياناً لسلطات لم تخبُر التشرد من قبل، إما بسبب النزاع، أو تغير المناخ، أو الكوارث البطيئة أو المفاجئة الظهور، أو غير ذلك من

(٣) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، " We keep it in our heart. Sexual violence against men and boys in the Syria crisis" (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧)، متاح على الرابط التالي: http://bit.ly/2ixGr1y.

الأحداث غير المتوقعة. وقد برهنت التجربة الأخيرة للولاية على استمرار أهمية المبادئ التوجيهية التي توفر إطاراً وتوجيهاً حيويين للاستجابات. وخلال الزيارات التي أجرتها الولاية إلى هندوراس وشمال نيجيريا وأوكرانيا على سبيل المثال، أشارت السلطات إلى أنها ليست لديها أي خبرة في التعامل مع التشرد الداخلي وأنها تعتمد اعتماداً كبيراً على الدعم المقدم من المجتمع الدولي. وتوفر المبادئ التوجيهية فوراً أساساً ذا حجية لاستجابات خاصة بسياق بعينه يتعين تطويرها بسرعة.

٣٣- وصحيح أيضاً أنه توجد لدى السكان المشردين داخلياً قدرة كبيرة على التأقلم، وسعة الحيلة، والقدرة والإمكانات، والقوة، والعزم على البقاء وعلى التعافي. وقد ثبت ذلك حتى في أصعب ظروف وحالات النزاعات الجارية، بما في ذلك في الجمهورية العربية السورية والعراق. ولا ينبغي أخذ هذه العناصر كمسلمات، وإنما يمكن وينبغي تسخيرها واستخدامها على نحو أفضل دعماً لانتعاش المشردين داخلياً. وتقر المبادئ التوجيهية بتلك القدرة وتحث على الاعتراف بالمشردين داخلياً مشاركين وشركاء في عملية تعافيهم لا مجرد مستفيدين.

رابعاً- الإجراءات الوطنية للحد من التشرد الداخلي بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي

ألف- إدماج المبادئ التوجيهية في القوانين والسياسات الوطنية

٣٤- لكي تصبح المبادئ التوجيهية نافذة على الصعيد الوطني، لا بد من اعتمادها في أطر قانونية وسياساتية وطنية. وعلى الرغم من التقدم الهام المحرز، لا تزال غالبية الدول التي تتعامل مع التشرد الواسع النطاق تفتقر إلى قوانين أو سياسات وطنية للتشرد الداخلي ولا يدرك العديد من المشردين حقوقهم. والحالة آخذة في التحسن، على نحو ما وثقت فرقة العمل المعنية بالقوانين والسياسات التابعة للمجموعة العالمية للحماية، التي يشترك في رئاستها المقررة الخاصة ومفوضية شؤون اللاجئين. وقد وضعت السلطات في العديد من البلدان بالفعل المعايير الشارعة المحلية المتعلقة بحماية ومساعدة المشردين داخلياً[٤]. ويبرهن على ذلك اتجاه عالمي إيجابي لدى السلطات الوطنية التي تعبر بصورة متزايدة عن التزامها بتنفيذ المبادئ التوجيهية وغيرها من الصكوك التي تتجاوز حدود الولاية الوطنية.

٣٥- ولدى أكثر من ٧٥ بلداً وثائق أو عمليات ما ذات صلة بالتشرد الداخلي، مثل القوانين والسياسات والمراسيم والبروتوكولات والاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية، إما قائمة فعلاً أو قيد التطوير. وتشير المجموعة العالمية للحماية إلى أن البلدان تستجيب للتشرد الداخلي بطرق متنوعة، في حين يستخدم عدد كبير المبادئ التوجيهية أو اتفاقية كمبالا نقاطاً مرجعية في صياغة القوانين والسياسات الوطنية. ويضع بعضها تشريعات أو ينفذ سياسات تستجيب لحالات قائمة وخاصة. وخطت الحكومات الوطنية خطوات إيجابية في تلبية احتياجات المشردين داخلياً من المساعدة والحماية، لكن التحليلات تكشف عن مسائل وتحديات موضوعية فيما يتعلق بالقوانين والسياسات العامة التي تتطلب اهتمامها المتواصل.

(٤) انظر www.internal-displacement.org/law-and-policy.

٣٦- وقد حددت الدول نفسها حاجة كبيرة إلى الدعم التقني والخبرة الفنية في عمليات وضع القوانين والسياسات المتعلقة بالتشرد الداخلي. وحتى حيث توجد القوانين و/أو السياسات، ثبت أن ترجمتها إلى ممارسة تشكل تحدياً. فبعض القوانين والسياسات لا تشمل أحكاماً مفصلة عن التنفيذ والرصد، أو الترتيبات المؤسسية اللازمة لفعل ذلك. كما أن غياب أحكام محددة متعلقة بالحلول الدائمة سمة مشتركة. وتمثل المشاكل الهيكلية، وضعف المؤسسات، وضعف التنسيق والاتصال، والافتقار إلى إرادة سياسية، والتمويل وغيره من الموارد عقبات أخرى. وفي بعض الحالات، يعرف اعتماد القوانين والسياسات الوطنية حالات تأخير كبيرة أو يواجه عقبات سياسية يمكن أن تستمر لسنوات عديدة، مما يحول دون تنفيذ المعايير ويعني أنه لا ينجز إلا القليل لإحداث فارق في حياة عشرات الملايين في جميع أنحاء العالم.

٣٧- وتوفر القوانين والسياسات الوطنية للمشردين داخلياً إمكانية اللجوء إلى القانون الوطني للمطالبة بحقوقهم أمام المحاكم المحلية أو غيرها من المنتديات الوطنية للضحايا. بيد أن القوانين الوطنية الموجودة كثيراً ما تخفق في تلبية الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً ومعالجة أوجه ضعفهم، أو في تخصيص مسؤوليات واضحة للسلطات المختصة على الصعيدين الوطني والمحلي، أو في توفير أساس سليم لإتاحة ما يكفي من الموارد. ويعني التسليم بأن المبادئ التوجيهية تستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان وتنهل منه أنه ينبغي النظر إلى إدراجها في القوانين الوطنية من جانب الحكومات على أنه مواصلة لإدراج التزاماتها في مجال حقوق الإنسان في القوانين المحلية وعنصراً أساسياً من عناصر الإدارة الرشيدة للتشرد الداخلي.

٣٨- وتدرك المقررة الخاصة بأن كل دولة وكل حالة تشرد داخلي مختلفة وأنه لا يوجد "مقاس واحد يناسب الجميع" للتصدي للتشرد الداخلي. ومع ذلك، فإن مساعدة الدول على وضع القوانين والسياسات الوطنية وسيلة فعالة للمجتمع الدولي والأمم المتحدة وسائر أصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم المقررة الخاصة، لتقديم مساعدة عملية إلى الدول في صياغة القوانين والسياسات الوطنية الخاصة بها. وفي هذا الصدد، يمكن للموارد المستلهمة من المبادئ التوجيهية والمسترشدة بها أن تكون مفيدة للدول وغيرها عند صياغتها للقوانين والسياسات الوطنية.

٣٩- وتشمل تلك المصادر مشروع بروكينغز - بيرن بشأن التشرد الداخلي الذي نَشر عام ٢٠٠٨ دليلاً يرمي إلى توفير إرشادات للسلطات الوطنية التي تسعى إلى إعداد وسن تشريعات وسياسات محلية لمعالجة التشرد الداخلي[٥]. وإضافة إلى ذلك، دعمت دراسة أجراها عام ٢٠١٣ مركز رصد التشرد الداخلي والمشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وكلية لندن للعلوم الاقتصادية بشأن التشرد الداخلي النهج العملي في مساعدة الدول على استخدام المبادئ التوجيهية[٦].

٤٠- وساعدت المبادئ التوجيهية على إلهام أدوات وموارد هامة أخرى، مثل إطار عام ٢٠١٠ المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وكما بُين في المبادئ التوجيهية، للمشردين داخلياً الحق في الحصول على حل دائم وهذا الإطار الرئيسي يتوسع

(٥) *Protecting Internally Displaced Persons: a Manual for Law and Policymakers*، متاح على الرابط التالي: www.unhcr.org/50f955599.pdf.

(٦) "National instruments on internal displacement: a guide to their development"، متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/Law-and-policymaking_Guide-2013.pdf.

بوضوح في تفاصيل ذلك الحق ومسؤوليات السلطات الوطنية، ودور الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية في المساعدة في البحث عن حلول دائمة. ويتوسع الإطار بصورة مطولة في مضمون ومتطلبات ما ينبغي القيام به. وأثْرَت المبادئ التوجيهية كذلك مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين التي تتوسع في هذا المجال المحدد للحقوق.

٤١- وأثرت المبادئ التوجيهية أيضاً دليل *حماية المشردين داخلياً* الذي يتجاوز التدابير القانونية والسياساتية إلى توفير أدوات وتوجيهات عملية للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، بما في ذلك السلطات الوطنية، بشأن كيفية تفعيل الحماية وتوفير استجابات حماية فعالة في حالات النزاع المسلح(٧). وبالمثل، تقدم المبادئ التوجيهية العملية لحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية لعام ٢٠٠٧ توجيهات بشأن معالجة انعكاسات التشرد المرتبط بالتنمية على حقوق الإنسان(٨).

٤٢- ومن الواضح أنه ينبغي للسلطات الوطنية معالجة قضايا التشرد الداخلي ككل والاعتراف بالمشردين داخلياً باعتبارهم من الفئات السكانية البالغة الضعف، الأمر الذي يتطلب استجابات سياساتية وبرنامجية مخصصة. لكن اعترافاً بتنوع التحديات والتجارب الموجودة في أوساط السكان المشردين داخلياً، من الضروري أيضاً أن تنظر السلطات الوطنية في تلك القضايا من خلال عدسات أخرى وعدسات حقوق الإنسان التكميلية ومن خلال الالتزامات الوطنية. وهي تشمل التزام الدولة بحماية حقوق الطفل، وحقوق المرأة والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة، وفي بعض الحالات حقوق الأقليات أو الشعوب الأصلية، عندما تتقاطع مع حالات التشرد الداخلي. وحتى في الحالات التي لا يوجد فيها قانون أو سياسة عامة خاصة بالتشرد الداخلي، يجب على السلطات أن تعمل على حماية المشردين داخلياً وفقاً لغير ذلك من قوانين حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، حسب الاقتضاء.

باء- تحسين قاعدة الأدلة والموارد الإحصائية

٤٣- إن الإحصاءات أساسية في توفير قاعدة أدلة قوية لاتخاذ إجراءات في جميع حالات التشرد الداخلي؛ بيد أنه كثيراً ما يكون من الصعب جمع البيانات أو يتم إهمالها. وفي السنوات الأخيرة، أحرز تقدم كبير في جمع وتحليل بيانات التشرد الداخلي، واستوحي ذلك جزئياً من زيادة الاعتراف بالتحديات الناشئة عن المبادئ التوجيهية. وقد شوهد ذلك ليس فقط في كمية البيانات، وإنما أيضاً في جودة ونطاق البيانات التي يجري جمعها وتحليلها حالياً. وقد أتاح تحديد سمات المشردين داخلياً للسلطات وغيرها أن تفهم ليس فقط أعدادهم وبياناتهم الأساسية، وإنما أيضاً الكثير من المعلومات الأكثر تعمقاً عن ظروفهم واحتياجاتهم والمسائل المتعلقة بحمايتهم ونواياهم ورغباتهم، وأن تقدم للمشردين داخلياً استجابات أفضل وأكثر انسجاماً مع توقعاتهم في جميع مراحل التشرد مما كان عليه الحال سابقاً.

(٧) متاحة على الرابط التالي: www.unhcr.org/protection/idps/4c2355229/handbook-protection-internally-displaced-persons.html.

(٨) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf و http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_ar.pdf.

٤٤- وتوجد تحديات في جمع البيانات في جميع حالات التشرد، ولا سيما عندما لا يكون المشردون في مخيمات، حيث يكون التشرد الداخلي مشتتاً ومنتشراً جداً، أو يكون الناس قد شردوا عدة مرات. ويلزم إحراز المزيد من التقدم من أجل مساعدة السلطات الوطنية. ومن بين الشركاء الرئيسيين الآخرين، دعمت الدائرة المشتركة لتحديد سمات المشردين داخلياً مبادرات رائدة إلى جانب السلطات الوطنية وشركاء الأمم المتحدة من أجل مساعدة الدول في جهودها الرامية إلى التحديد الكمي للتشرد الداخلي وإلى تجاوز الأرقام إلى تحديد تفصيلي للمواصفات يكشف الأبعاد المعقدة لتجربة التشرد. وهي تساعد على تعزيز قدرات الهيئات الإحصائية الوطنية على جمع البيانات وتشجّع على وضع واستخدام المؤشرات الأساسية المتعلقة بالتشرد الداخلي من أجل رصد التقدم المحرز نحو إيجاد حلول دائمة وضمان شمول الجميع.

٤٥- وإدراكاً للحاجة إلى تعزيز الإحصاءات الرسمية المتعلقة بالتشرد الداخلي، قررت اللجنة الإحصائية التابعة للأمم المتحدة عام ٢٠١٦ إنشاء فريق خبراء معني بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخلياً يضم مشاركين من السلطات الوطنية والمنظمات الإحصائية وغيرهم من الخبراء التقنيين (انظر E/CN.3/2018/16). وأعد فريق الخبراء الفرعي المعني بالتشرد الداخلي، الذي تقوده الدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات المشردين داخلياً بمشاركة فاعلة من الولاية إلى جانب أصحاب مصلحة آخرين، تقريراً تقنياً يبيّن الخطوط العريضة للطريق نحو وضع معايير دولية للإحصاءات الرسمية المتعلقة بالمشردين داخلياً، وهو ما سيشكل إسهاماً ومساعدة هامين لتنوير السلطات الوطنية وغيرها[٩].

جيم- إذكاء الوعي بحقوق الإنسان والمبادئ التوجيهية

٤٦- إذا كان لإمكانات المبادئ التوجيهية وما تعد به أن تتحقق، فلا بد من وضعها في يد المشردين داخلياً لمساعدتهم على معرفتها والمطالبة بحقوقهم. فكثيراً ما لا يدركون حقوقهم والتزامات السلطات المعنية بمساعدتهم وحمايتهم. وينبغي للسلطات الوطنية، كجزء من التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، إطلاع السكان على حقوقهم ويصح هذا أيضاً على المشردين داخلياً. وفي إطار أنشطة الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية، تحث المقررة الخاصة الدول والجهات الفاعلة الأخرى على الاضطلاع بأنشطة إذكاء الوعي وتنظيم حملات إعلامية تستند إليها وأنشطة في سياق التزامات حقوق الإنسان العامة للدولة.

٤٧- وقد أتاحت ولاية المقررة الخاصة المبادئ التوجيهية بـ ٤٩ لغة، بما فيها لغات الأقليات[١٠]. وفي بعض الحالات، أعدت أيضاً برامج إذاعية وعروض مسرحية وكتب مصورة من أجل نشر المبادئ التوجيهية على نحو أفضل. وتشجع المقررة الخاصة الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية على ترجمتها إلى لغات إضافية حسب الحاجة. وفي بعض الحالات، تلزم منهجيات اتصال مبتكرة أو يمكن استخدامها لجعل المبادئ متاحة لجمهور أوسع ولفت انتباه المشردين داخلياً إليها، بمن فيهم ذوو المستوى التعليمي المتدني أو الأميون وغير المدركين لحقوق الإنسان الأساسية. فعلى سبيل المثال، من شأن ترجمة المبادئ التوجيهية إلى لغة برايل أن يجعلها في

(٩) اعتمدت اللجنة الإحصائية التقرير التقني في دورتها التاسعة والأربعين في آذار/مارس ٢٠١٨ وهو متاح على الرابط التالي: http://bit.ly/2GyycO8.

(١٠) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx.

متناول المكفوفين أو ضعاف البصر. ويعد تمكين المشردين داخلياً، بمن فيهم النساء والمنتمون إلى فئات ضعيفة، من معرفة حقوقهم والمطالبة بها التزاماً لجميع أصحاب المصلحة، لكنه عاملٌ كثيراً ما يغفل في إيصال المساعدة والدعم.

دال- تعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني

٤٨- عادةً ما تسبق انتهاكات حقوق الإنسان التشرد الداخلي أو تتسبب في حدوثه، كما تُرتكب أثناءه أو بعده. وعلى غرار الهيئات المستقلة لحقوق الإنسان، للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دور حاسم لتلعبه في تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً[١١]. ومن البلدان التي لعبت فيها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دوراً بارزاً في معالجة التشرد الداخلي أوغندا، وأوكرانيا، والفلبين، وكولومبيا، وكينيا، والمكسيك، ونيجيريا.

٤٩- وخلال السنوات الماضية، عدلت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مهامها لتصبح أكثر وعياً بالشواغل المتعلقة بحماية المشردين داخلياً وأكثر عملية في مجال الدعوة لصالحهم. فقد أصبحت فاعلة في مجموعات الحماية والأفرقة العاملة ذات الصلة، وأنشأت مراكز تنسيق مؤسسية، وزادت من حضورها في المواقع التي تتطلب رصد الحماية. وقد مكنها هذا من جمع بيانات منهجية يمكن أن تؤثر على أعمال الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية. ومع تعزيز أدوارها التنفيذية، يمكنها أن تكون من أصحاب المصلحة الرئيسيين في وضع وتنفيذ التشريعات والسياسات العامة.

٥٠- ومع ذلك، يمكن تعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وقد أجرت المقررة الخاصة عملية تشاورية لدراسة الكيفية التي تعمل بها مع المشردين داخلياً ولصالحهم من أجل تعزيز وحماية ما لهم من حقوق الإنسان، في إطار إعداد التقرير الذي سيخصص لهذا الموضوع والذي سيقدم إلى مجلس حقوق الإنسان عام ٢٠١٩. والهدف هو تشجيع ومساعدة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على استخدام المبادئ التوجيهية في عملها الرامي إلى تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً.

٥١- وتعد تعبئة المجتمع المدني ليلعب دوراً في تشجيع القوانين والسياسات الوطنية وتنفيذ المبادئ التوجيهية هدفاً هاماً. وتتبوأ منظمات المجتمع المدني والمنظمات التطوعية موقع الطليعة في الاستجابات الوطنية للتشرد الداخلي ويمكن أن تكون فاعلة في تشجيع ونشر المبادئ التوجيهية وغيرها من المعلومات ذات الصلة على الصعيدين الوطني والمحلي، بما في ذلك في تعاملاتها مع المشردين داخلياً وباللغات التي يستخدمونها. ويمكنها أن تلعب دوراً حيوياً ومؤثراً في الدعوة على نطاق واسع إلى تطبيق المبادئ التوجيهية من جانب السلطات الوطنية والمنظمات الدولية وفي تشجيع اعتمادها من خلال التشريعات والسياسات الوطنية. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني التي كثيراً ما تكون على اتصال وثيق مع المشردين داخلياً أن تدعم التدريب على المبادئ التوجيهية لفائدة الموظفين والمشردين أنفسهم والسلطات المعنية والشركاء.

(١١) انظر، على سبيل المثال، " UNHCR engagement with national human rights institutions for IDP protection: stocktaking exercise" (شباط/فبراير ٢٠١٦)، متاح على الرابط التالي: www.refworld.org/docid/571a19194.html.

خامساً- تعزيز الأطر والإجراءات الإقليمية من أجل دعم الدول المتأثرة بالتشرد الداخلي

٥٢- توفر أطر حقوق الإنسان القانونية والسياساتية الإقليمية المعنية بالتشرد الداخلي إمكانية وضع إطار معياري مشترك يستند إلى المبادئ التوجيهية ولكنه يعترف بالخصائص والتحديات الإقليمية الفريدة ويأخذها في الاعتبار. وكما أشارت إلى ذلك المجموعة العالمية للحماية، يمكن للأطر الإقليمية أن تستغل الدروس المستفادة على الصعيد الوطني والارتقاء بها إلى مستوى يتجاوز حدود الولاية الوطنية(١٢). ويمكنها أن توفر مرجعاً مشتركاً لحالات من قبيل النزاعات أو العنف أو الكوارث التي قد لا تقتصر على بلد واحد. وإذا ما نفذت بفعالية، فإنها يمكن أن تستخدم ليس فقط لحماية المشردين داخلياً في بلد واحد، وإنما يمكن أن تساعد على تهيئة الظروف لتحقيق الاستقرار الإقليمي وتعزيز التعاون. وواصلت المقررة الخاصة العمل مع الهيئات الإقليمية من أجل تشجيعها على وضع أطر إقليمية وتعزيز قدرتها على دعم ورصد الدول المتأثرة بالتشرد الداخلي.

٥٣- وتسلط المقررة الخاصة الضوء على المثال والقيادية اللذين قدمهما الاتحاد الأفريقي في العناية بالتشرد الداخلي على الصعيد الإقليمي، مما أدى إلى اعتماد اتفاقية كمبالا عام ٢٠٠٩ ودخولها حيز النفاذ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. وقد استلهمت الاتفاقية من المبادئ التوجيهية واسترشدت بها وحتى آذار/مارس ٢٠١٨، كانت ٢٧ دولة أفريقية قد صدقت عليها، ووقعتها ٤٠ من أصل ٥٥. وستواصل المقررة الخاصة العمل بشكل وثيق مع الاتحاد الأفريقي من أجل الاستفادة من تجاربه المتعلقة بالتشرد الداخلي، وتشجيع تصديق الدول التي لم تفعل ذلك بعد على اتفاقية كمبالا، ودعم تنفيذها. وكان عقد المؤتمر الافتتاحي للدول الأطراف في الاتفاقية في هراري عام ٢٠١٧ خطوة هامة أخرى في هذا الصدد، وهو ما أدى إلى إنشاء مكتب للدول الأطراف، واعتماد خطة عمل لدعم تنفيذ الاتفاقية. وفي أوائل عام ٢٠١٨، اعتمد الاتحاد الأفريقي أيضاً قانوناً نموذجياً بشأن التشرد الداخلي. وتدرك المقررة الخاصة أيضاً أهمية ولاية المقرر الخاص المعني باللاجئين وملتمسي اللجوء والمهاجرين والمشردين داخلياً التي أنشأتها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب عام ٢٠٠٤.

٥٤- وعلى الرغم من الافتقار إلى معايير إقليمية ملزمة محددة، فإن هيئات إقليمية أخرى لحقوق الإنسان تتخذ تدابير فعالة للتصدي للتشرد الداخلي. فعلى سبيل المثال، اعتمدت اللجنة الوزارية التابعة لمجلس أوروبا، اعترافاً منها باستمرار التشرد الداخلي في دولها الأعضاء، التوصية CM/Rec (2006)6 التي اتفقت فيها على مجموعة من ١٣ توصية بشأن المشردين داخلياً، استناداً إلى المبادئ التوجيهية وتأكيداً للالتزامات الملزمة التي قطعتها الدول الأعضاء في المجلس. وأصدر المجلس، في سياق استجابته للأزمة في أوكرانيا، منشوراً معنوناً 'حماية المشردين داخلياً في إطار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وغير ذلك من معايير مجلس أوروبا: دليل' يقدم توجيهات هامة بشأن حقوق المشردين داخلياً والتزامات الدول في إطار معايير مجلس أوروبا والمعايير الدولية.

(١٢) انظر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ومركز رصد التشرد الداخلي، " Regulatory frameworks on internal displacement: global, regional and national developments"، متاح على الرابط التالي: www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/UNHCR-GPC-Reg-Framework-IDP.pdf.

٥٥- وإضافة إلى ذلك، اعترفت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بالمبادئ التوجيهية بوصفها إطاراً مفيداً لعملها وللمساعي التي تبذلها الدول المشاركة في التعامل مع التشرد الداخلي، بما في ذلك أحكامها العامة المتعلقة بالمشردين داخلياً[١٣]. وشجعت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشكل فاعل دولها الأعضاء على الامتثال للمبادئ التوجيهية، محتجة بها في كثير من الأحيان، بما في ذلك في سياق عملها في أذربيجان، وأوكرانيا، والبوسنة والهرسك، وجورجيا.

٥٦- وأهابت منظمة الدول الأمريكية بدورها بأعضائها أن يضعوا تشريعات وسياسات وطنية بشأن التشرد الداخلي تتماشى مع المعايير الدولية[١٤]. وفي عام ٢٠١٢، وللاستجابة بصورة أفضل للتحديات المتعددة لتنقل البشر في المنطقة، عدلت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص المعني بالعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المنشأة عام ١٩٩٦، وأعادت تسميتها بولاية المقرر المعني بحقوق المهاجرين وأدرجت فيها شرطاً يُلزم بإيلاء اهتمام خاص للمشردين داخلياً.

٥٧- ونشرت لجنة البلدان الأمريكية عام ٢٠١٥، كشاهد على ما يساورها من قلق إزاء التشرد الداخلي، تقريراً معنوناً 'تنقل البشر: معايير البلدان الأمريكية'[١٥]. وشددت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان على أهمية المبادئ التوجيهية وحقيقة أن العديد منها توضح نطاق ومضمون المادة ٢٢ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلقة بحرية التنقل والإقامة في سياق التشرد القسري. واتخذت اللجنة إجراءات، بما في ذلك اتخاذ تدابير احترازية لحماية الأرواح والسلامة الشخصية لبعض المشردين قسراً في بلدان مثل كولومبيا والسلفادور. وفي شباط/فبراير ٢٠١٨، انضمت المقررة الخاصة إلى جلسة استماع عامة بشأن التشرد الداخلي في الأمريكتين، نظمتها اللجنة بناء على طلب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في المنطقة.

٥٨- وعلى الرغم من المبادرات الإقليمية القيّمة، ترى المقررة الخاصة أن ثمة مجال لتعزيز الاهتمام الذي توليه الهيئات الإقليمية للتشرد الداخلي بصورة كبيرة. وتشير إلى الميل إلى الاعتماد على معايير حقوق الإنسان القائمة، مثل الحق في الملكية وفي بيت وفي الحياة الأسرية، وحرية التنقل والإقامة، وفي الحماية من التمييز، وهي حقوق لا تشمل بشكل كامل، عندما تطبق بالتساوي على المشردين داخلياً، حالاتهم ومواطن ضعفهم وتحدياتهم الخاصة في مجال حقوق الإنسان أو لا تستجيب لها بصورة مناسبة. ويؤدي وضع معايير إقليمية، مثل اتفاقية كمبالا، أساساً إلى تحديد هذه الحقوق تحديداً صريحاً في سياق التشرد الداخلي، ويقدم المزيد من التوجيه للأصحاب الحقوق والمكلفين بواجبات فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان وإيجاد الحلول.

٥٩- وتشجع المقررة الخاصة المنظمات الإقليمية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات الإقليمية على إحياء الذكرى السنوية العشرين من خلال إذكاء الوعي بالمبادئ التوجيهية على الصعيد الإقليمي وفيما بين الدول. وأعربت عن أملها في أن تلهم تلك الأنشطة عملية التوعية وتشجع على إيلاء الاهتمام لمسألة التشرد الداخلي والنظر في الاستجابات الملائمة للسياقات الوطنية

(١٣) انظر http://bit.ly/1UC1kCb.

(١٤) انظر القرار ٢٦٦٧ (XLI-O/11)، ٧ حزيران/يونيه ٢٠١١، متاح على الرابط التالي: www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2667_XLI-O-11_esp.pdf.

(١٥) متاحة على الرابط التالي: www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/HumanMobility.pdf.

والإقليمية الفريدة. وقد تشمل تلك الأنشطة مناسبات تذكارية أو مؤتمرات أو حلقات عمل للخبراء، تعقدها الهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان، من أجل الجمع بين أصحاب المصلحة لمناقشة تحديات التشرد الداخلي، بما في ذلك تلك المتصلة بعوامل من قبيل تغير المناخ أو الكوارث البطيئة الظهور التي لها أبعاد وآثار إقليمية.

سادساً- دور الأمم المتحدة والمجتمع الدولي

ألف- تشجيع عمل معزز وفوري ومشترك من أجل الحد من التشرد الداخلي بصورة فعالة

٦٠- كانت رسائل "ألا يخلف الركب أحداً وراءه" و"الوصول أولاً إلى من هم أشد تخلفاً عن الركب" مركزية في رؤية الأمم المتحدة والمجتمع الدولي، كما شكلت عمليات عالمية من قبيل الحقبة الجديدة من أهداف التنمية المستدامة وغاياتها وخطة العمل من أجل الإنسانية. ومن الواضح أن المشردين داخلياً هم في الوقت نفسه بعض أشد الناس تخلفاً عن الركب ومن بين الأكثر عرضة لخطر أن تخلفهم وراءها بعيداً السياسات الإنمائية التي لا تدمجهم. وفي الواقع، تنسج الرسالة والدعوة إلى اتخاذ إجراءات، الواردة في هذا التقرير والمتداولة في سياق الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية، على منوال دعوة مشابهة إلى اتخاذ إجراءات في خطة العمل من أجل الإنسانية، حيث حثت الدول الأعضاء والمنظمات الدولية بشكل صريح على اتخاذ إجراءات للحد من التشرد الداخلي بأمان وكرامة بحلول عام ٢٠٣٠.

٦١- وبالمثل، في سياق أهداف التنمية المستدامة، تم الاعتراف صراحة بأن المشردين داخلياً يشكلون فئة من أضعف الفئات التي تتطلب اهتماماً خاصاً وإجراءات محددة لضمان ألا يخلفهم ركب العمل الإنمائي وراءه. وعلى الرغم من عدم وجود هدف أو غاية متعلقة بالتشرد الداخلي، فلا بد أن ذلك الاعتراف الحيوي سيكفل أن تولي الدول الاهتمام اللازم للمشردين داخلياً وهي تصوغ الأهداف والاستراتيجيات الوطنية الخاصة بها من أجل تحقيق الأهداف. وبالفعل، فإن فهم التشرد الداخلي ليس بوصفه شاغلاً إنسانياً فحسب، بل باعتباره حقاً من حقوق الإنسان وأولوية إنمائية على الصعيد الدولي والوطني عنصر أساسي من أجل تحقيق هدف الحد من التشرد الداخلي من خلال حلول دائمة.

٦٢- وتتوخى المبادئ التوجيهية استجابة جماعية وشاملة للتشرد الداخلي تشرك الحكومات بصفتها من يتحمل المسؤولية الرئيسية وتلتقي فيها الوكالات الإنسانية والإنمائية منذ بداية التشرد على أساس الأهداف والنتائج الجماعية. ويتوسع إطار الحلول الدائمة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، المستلهم من المبادئ التوجيهية، في تفاصيل الحاجة إلى الجهات الفاعلة الإنمائية والنهج الإنمائية من أجل رفع تحديات التشرد الداخلي. ويجري اتخاذ خطوات هامة من أجل تحقيق إشراك الجهات الفاعلة الإنمائية في الممارسة العملية، على الرغم من أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به في هذا الصدد وأنه سيكون من الحيوي للانتقال نحو ثقافة النتائج الجماعية.

٦٣- واستندت "طريقة العمل الجديدة"[١٦] إلى رسالة الأغلبية الساحقة من أصحاب المصلحة في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، الذي أشار إلى ضرورة تعزيز التعاون الإنساني الإنمائي والتغلب على العقبات القائمة منذ أمد طويل على مستوى المواقف والمؤسسات والتمويل. وحظي تخطي الفصام بين ما هو إنساني وما هو الإنمائي من خلال العمل على تحقيق نتائج جماعية بتأييد واسع النطاق من الجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية، والدول المتضررة من الأزمات. وتؤطر طريقة العمل الجديدة عمل الجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية، إلى جانب نظرائها الوطنيين والمحليين، دعماً للنتائج الجماعية التي تحد من المخاطر والهشاشة وتشكل ما يشبه دفعات على حساب تحقيق أهداف التنمية المستدامة[١٧]. كما ينطوي تشجيع الاستجابات المحلية وتمكين الضحايا والمنظمات غير الحكومية، على النحو المتوخى في إطار طريقة العمل الجديدة، على إمكانيات خلق ديناميات جديدة للدعم ومبادرات انتعاش جديدة ومبتكرة لفائدة المشردين داخلياً.

٦٤- وكما يتوخى المجتمع الإنساني والإنمائي بشراكة مع الأمم المتحدة والسلطات الوطنية، يمكن لطريقة العمل الجديدة أن تساعد على إحراز تقدم كبير في رفع تحدي الحد من التشرد الداخلي بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية. ومن العناصر الرئيسية في ذلك التغيير إشراك الأشخاص المتضررين بطريقة مختلفة، لكي يكونوا أكثر من مجرد مستفيدين سلبيين وإنما عناصر وشركاء فاعلين في تعافيهم، بحيث تتم الاستفادة مما لديهم من قدرات ومهارات وقدرة على التكيف وآليات التكيف، ومن إمكانات تعافيهم عندما يجري تمكينهم للقيام بذلك. واستناداً إلى معرفة تفصيلية بوضع السكان المشردين داخلياً واحتياجاتهم وقدراتهم مستقاةٍ من منهجيات تنميط معززة، ينبغي استخدام الصناديق والموارد الإنسانية والإنمائية لدعم برامج القدرة على الصمود والتعافي، والخروج من دوامة الاعتماد على المعونة.

٦٥- وثمة حاجة إلى تحسين الاستفادة من الخطط والالتزامات السياساتية الدولية القائمة لصالح المشردين داخلياً. وفي السنوات الأخيرة، برزت مسألة التشرد الداخلي في العديد من الخطط والأطر السياساتية، منها خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وإطار سِنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠، والدورة الحادية والعشرون لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، والخطة الحضرية الجديدة، وإعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، والاتفاقات العالمية بشأن اللاجئين والمهاجرين، وخطة الأمين العام لحماية المدنيين في النزاعات المسلحة، وغيرها. ومع ذلك، هناك حاجة إلى مزيد من الزخم لترجمة العديد من التأكيدات والالتزامات المتعلقة بالمشردين داخلياً المقدمة في هذه المنتديات إلى تقدم ملموس على أرض الواقع لصون ولتعزيز الزخم الذي ينبني حول هذه العمليات.

(١٦) انظر www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/20170228%20NWoW%2013%20high%20res.pdf.

(١٧) انظر www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf.

باء- زيادة استخدام منظومة الأمم المتحدة المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي

٦٦- لمنظومة الأمم المتحدة دور هام لتلعبه في الترويج والدعوة لتنفيذ جميع القوانين والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك المبادئ التوجيهية. وعلى الرغم من أنها لا تشكل معاهدة أو قانوناً ملزماً، فإنها معترف بها عالمياً بوصفها المعيار الدولي الأساسي المتعلق بالتشرد الداخلي، وهو يستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ومن ثم ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تعززها بشكل استباقي[١٨]. وفي الواقع، وباعتبار المبادئ التوجيهية معياراً يشمل حقوق الإنسان والشواغل والجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، هناك فرصة فريدة لمنظومة الأمم المتحدة للتحدث بصوت واحد بشأن قيمة هذه المبادئ لحماية المشردين داخلياً على الصعيد العالمي.

٦٧- وكثيراً ما يستشهد بالمبادئ التوجيهية وتستخدم بصورة فاعلة من جانب وكالات الأمم المتحدة، مثل مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، التي دمجتها في سياساتها ومبادئها التوجيهية التنفيذية المتعلقة بالتشرد الداخلي ونشرتها في صفوف موظفيها. وبالمثل، أحالت هيئات المعاهدات وغيرها من آليات حقوق الإنسان التي ترصد تنفيذ الدول الأطراف لاتفاقيات حقوق الإنسان، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أو لجنة حقوق الطفل، بدورها إلى المبادئ التوجيهية في ملاحظاتها المقدمة إلى الدول. وترحب المقررة الخاصة بالجهود المبذولة في هذا الصدد، وتأمل في أن تحافظ على ما يُولى من اهتمام للمبادئ التوجيهية على نطاق منظومة الأمم المتحدة وتعززه في الذكرى السنوية العشرين هذا العام وما بعده.

٦٨- وتشجِّع مفوضية شؤون اللاجئين على تعزيز وجودها وأنشطتها في الأزمات الإنسانية وأزمات التشرد الداخلي وعلى أن تضيف إليها رصد حقوق الإنسان وخبرة التنفيذ اللذين تشتد الحاجة إليهما، بما في ذلك في سياق مجموعات الحماية. فمن شأن حضورها وانخراطها المعزز في مسألة التشرد الداخلي أن يعزز كثيراً قدرة الأمم المتحدة على معالجة الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان التي تمس المشردين داخلياً.

جيم- تشجيع وتيسير التضامن والمساعدة الدوليين

٦٩- ترى المقررة الخاصة أنه لا يزال هناك الكثير مما يمكن القيام به من أجل بناء التضامن عبر الدول وفيما بينها، بهدف تحسين الاستجابة لأزمات التشرد والحد من التشرد الداخلي. ولدول عديدة خبرة غنية جداً في التعامل مع التشرد الداخلي يمكن أن تكون ذات قيمة عظيمة للآخرين. وتحتاج دول أخرى إلى إمكانية الوصول السريع إلى المساعدة التقنية، وستستفيد من إمكانية الوصول إلى الممارسات الفعالة لمن لهم خبرة في جميع جوانب الاستجابة للتشرد الداخلي. وأثبتت بعض التجارب القيّمة للتضامن والمساعدة عبر الدول قيمة هذا التبادل، بما في ذلك على سبيل المثال تقاسم حكومة جورجيا خبراتها مع أوكرانيا لمساعدة هذه الأخيرة في استجاباتها.

(١٨) انظر Walter Kälin, “How hard is soft law? The guiding principles on internal displacement and the need for a normative framework”, presentation at the City University of New York Graduate Centre (December 2001).

دال- مواصلة تدريب المسؤولين الحكوميين وتعزيزه

٧٠- ينظم المعهد الدولي للقانون الإنساني، بتعاون مع المقررة الخاصة ومفوضية شؤون اللاجئين، الدورة الدراسية السنوية المتعلقة بقانون التشرد الداخلي في سان ريمو، إيطاليا. وهي مصممة لفائدة المسؤولين الحكوميين وموظفي المنظمات غير الحكومية المسؤولين عن المسائل المتعلقة بالمشردين داخلياً وعن معالجتها. وهي تلبي الطلب المتزايد على المعلومات وعلى فهم التشرد الداخلي والقانون الواجب التطبيق. وهي تشمل محاضرات، ودراسات حالات الإفرادية، وعمليات محاكاة، وتمارين عملية يقودها خبراء. وتتمثل أهدافها في زيادة فهم المعايير الدولية التي تستند إليها حماية المشردين داخلياً؛ وتشجيع تبادل الخبرات بشأن الآليات الدولية للتنفيذ والرصد؛ وتشجيع استخدام وتنفيذ المبادئ التوجيهية؛ وتشجيع الحكومات على وضع أو تحسين التشريعات والسياسات القائمة.

٧١- وقد ثبت أن التدريب فرصة هامة للدعوة، وبناء العلاقات مع صناع القرار الوطنيين وفيما بينهم، وبناء الثقة. وتمكن المشاركون من تحديد حقوق المشردين داخلياً والالتزامات المقابلة لها التي تقع على الحكومات والجهات الفاعلة المعنية الأخرى؛ وتحديد الاحتياجات والثغرات في مجال السياسة العامة من أجل استجابة مناسبة؛ واقتراح آليات وطنية لتنفيذ حماية الأشخاص المشردين داخلياً ولرصدها في الآن نفسه؛ ووضع خطة عمل وطنية من أجل تنفيذ التشريعات والسياسات وفقاً للإطار الوطني.

٧٢- وينبغي النظر في المبادرات المبتكرة التي تنطوي على احتمال زيادة توافر وفعالية مثل هذا التدريب على التشرد الداخلي. ويمكن لمبادرات جديدة، بالاعتماد على التمويل والموارد المناسبين، أن تشمل صيغاً إقليمية للدورة التدريبية بالتعاون مع منظمات إقليمية من مثل الاتحاد الأفريقي أو لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، باستخدام طرائق "تدريب المدربين"، يمكن إنشاء قدرات تدريب دائمة في مناطق مختلفة. ويمكن أن تتاح أيضاً نسخ إلكترونية من الدورة التدريبية على أساس منهجيات التعلم عن بعد، وهو ما من شأنه أن يتيحها لعدد أكبر بكثير في المشاركين في جميع المناطق وبتكلفة محدودة.

هاء- إنشاء مركز للموارد/موارد إلكترونية للمبادئ التوجيهية

٧٣- كان توفير المزيد من البروز الإعلامي للمبادئ التوجيهية والموارد ذات الصلة وسيبقى أحد الأهداف الرئيسية لولاية المقررة الخاصة بشكل عام، وكذلك في السياق الخاص للاحتفال بالذكرى السنوية العشرين. وترى المقررة الخاصة أن من شأن تخصيص موارد للمبادئ التوجيهية على شبكة الإنترنت أن يكون مفيداً في هذا الصدد، وأنها سوف تتعاون مع أصحاب المصلحة الرئيسيين من أجل تطوير مثل هذا المورد. وهي تحرص على أن يكون هذا المورد مورداً "حياً" وليس جامداً يوفر أيضاً منبراً للتنمية وتبادل المعلومات والموارد والممارسات الفعالة والتعليقات فيما يتعلق بالتشرد الداخلي.

واو- اتخاذ المقررة الخاصة شريكاً رئيسياً للدول

٧٤- تشجع المقررة الخاصة الدول والجهات صاحبة المصلحة الأخرى بشدة على استخدام ولايتها كوسيلة لمساعدتها في استجاباتها للتشرد الداخلي وفي تنفيذ المبادئ التوجيهية. ومنذ إنشاء الولاية، أجرت أكثر من ٦٠ زيارة رسمية إلى البلدان المتضررة من التشرد الداخلي في جميع المناطق. وقد استحدثت أيضاً ممارسة تتمثل في إجراء زيارات عمل ومتابعة لبدء الاتصالات ولمواصلة التعامل مع السلطات الوطنية ومكاتب الأمم المتحدة والجهات صاحبة المصلحة الأخرى في البلدان المتضررة من التشرد. وفي سياق هذه الزيارات، قدمت الولاية تحليلاً مفصلاً وتوصيات مستنيرة إلى الدول وغيرها لمساعدتها على تنفيذ المبادئ التوجيهية في الممارسة العملية.

٧٥- وتود المقررة الخاصة أن تواصل وتعزز تعاملها مع الدول كجزء من التزامها بأن تكون شريكاً منسجماً وقيّماً لها. وفي هذا الصدد، تحث الدول على الاستجابة لطلباتها إجراء زيارات قطرية رسمية، تُنفَّذ في ظل روح من المشاركة البناءة. كما أنها على استعداد لتقديم مساعدة تقنية وخدمات استشارية، بما في ذلك في المجالات القانونية والسياساتية، فيما يتصل بطلبات مساعدة محددة من الدول والجهات صاحبة المصلحة الأخرى.

زاي- تحديد يوم دولي لحماية المشردين داخلياً

٧٦- تقترح المقررة الخاصة تحديد يوم دولي لحماية المشردين داخلياً اعترافاً بمحنتهم على الصعيد العالمي وبالحاجة إلى اتخاذ إجراءات متضافرة للوقاية من التشرد الداخلي والحد منه. ومن شأن ذلك أن يمكن الأمم المتحدة والدول المتضررة من التشرد والجهات صاحبة المصلحة الأخرى في جميع أنحاء العالم من تنظيم سلسلة سنوية من المناسبات التوعوية والدعوية على الصعد الدولي والوطني والمحلي، وأن يشجع مشاركة المشردين داخلياً. ومن شأن هذا اليوم أن يوجه إليهم اهتماماً هم في أمس الحاجة إليه، والأهم من ذلك داخل السياقات الوطنية، وأن يساعد على تحفيز إجراءات ملموسة لصالحهم. وعلى غرار الأيام الدولية المتعلقة باللاجئين والمهاجرين، من شأن هذا أن يكون برهاناً هاماً على قلق المجتمع الدولي بشأن المشردين داخلياً والتزامه بحمايتهم، وستكون طريقة مناسبة للاحتفال بالذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية.

سابعاً- استنتاجات

٧٧- ليس هناك بلد بمنأى عن التشرد الداخلي ويمكن للجميع أن يتأثروا به بصورة مباشرة أو غير مباشرة، كما يتضح من عدد البلدان المتأثرة عام ٢٠١٨. وتكتسي المبادئ التوجيهية أهمية أكثر من أي وقت مضى في المساعدة على الوقاية من التشرد الداخلي والحد منه، وفي توجيه وإرشاد الاستجابات الوطنية والجماعية له. ومن الواضح أنه يلزم اتخاذ إجراءات على جميع المستويات للحد من التشرد الداخلي والحماية منه. وينبغي لجميع الدول أن تكون مدركة وتنفذ بشكل فاعل، عند الاقتضاء، المبادئ التوجيهية والأدوات التي استُلهمت منها، بما في ذلك القدرات الوقائية. وتعني التحديات الجديدة والناشئة للتشرد، الناجم عن الآثار الضارة لتغير المناخ أو الكوارث البطيئة الظهور أو التنمية، أن

عدداً أكبر من أي وقت مضى من المجتمعات المحلية معرض للتشرد الداخلي وأنه يجب على عدد أكبر من البلدان والمناطق بناء القدرة على الاستجابة.

٧٨- ومع تركيز المجتمع الدولي لاهتمام تمس الحاجة إليه على اللاجئين والمهاجرين في سياق الاتفاقات العالمية، من الأساسي أن يعزز بشكل كبير أيضاً الاهتمام الذي يوليه لخفض التشرد الداخلي بما يتفق والمبادئ التوجيهية، بحيث يقر بأن الوقاية من التشرد الداخلي وتعزيز الحماية والتوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخلياً يمكن أن تساعد أيضاً في رفع بعض التحديات المرتبطة بالتحركات السكانية عبر الحدود. ولا يمكن القيام بذلك من خلال تقييد حرية التنقل، أو انتهاك حق الأفراد في التماس اللجوء، أو تعزيز ضوابط الحدود أو الهجرة، وإنما عن طريق إحراز تقدم حقيقي وفعلي نحو تعافي المشردين داخلياً، وإعادة الكرامة الأساسية لهم، ومنحهم الأمل في المستقبل في بلدهم الأصلي. وتوفر المبادئ التوجيهية إطاراً لتلك العناصر الحيوية التي يتعين تنفيذها في الممارسة العملية لتعود بالفائدة على الجميع.

٧٩- والمبادئ التوجيهية أساسية في المساعدة على بلورة خطة عالمية مشتركة للحد من التشرد الداخلي، وهي أمر غير موجود حالياً. ويجب أن تقوم هذه الخطة على الاعتراف الدولي والإقليمي والوطني بالتحديات الهائلة للتشرد الداخلي وعلى إدراك أن تنفيذ المبادئ التوجيهية وكفالة حقوق المشردين داخلياً يمكن أن يساعد في التغلب عليها. ويجب على الدول، بوصفها الجهات المسؤولة الرئيسية، أن تدمجها في تشريعاتها المحلية وتنفذها حسب السياق الوطني والسياقات الخاصة للتشرد. ومع ذلك، يجب الاعتراف بأنها تشكل معيار الحد الأدنى وينبغي التقيد بها بحسن نية مع إعطاء أولوية عليا لإعمال حقوق الإنسان والتوصل إلى حلول دائمة.

٨٠- ولا يفيد تنفيذ المبادئ التوجيهية المشردين داخلياً لوحدهم، بل يفيد المجتمع ككل ويمكن أن يكون عنصراً هاماً في حل النزاعات ومبادرات تحقيق التماسك الاجتماعي والاستقرار وبناء السلام. ويمكن للعنف وما يترتب عنه من تشرد داخلي أن يشق مجتمعات محلية وفق خطوط الهوية الإثنية أو الدينية أو غيرها، منشئاً أو معززاً الانقسامات، عندما تُجبر بعض المجتمعات المحلية على ترك ديارها. وحيثما وُفرت للمشردين داخلياً حلول دائمة مناسبة وأدمجوا في عمليات ما بعد انتهاء النزاع، تقل احتمالات تفاقم التوترات والمظالم. ويمكن للمبادئ التوجيهية أن تكون عنصراً هاماً في عمليات العدالة الانتقالية الرامية إلى تضميد جراح الدول أو المناطق المتضررة من النزاع.

٨١- وتعد الإرادة السياسية والقيادية والحوكمة الرشيدة على جميع المستويات، بما في ذلك ما يلزم لمنع النزاعات ووقفها، عناصر أساسية في الحد من التشرد الداخلي وتنفيذ المبادئ التوجيهية. ومن دون مثل هذا الالتزام بالعمل، ستواصل أعداد المشردين داخلياً الارتفاع لا محالة في جميع المناطق وستتعمق أزمة التشرد الداخلي ويتوسع نطاقها. ولقد أبانت دول عديدة عما يلزم من رؤية وأثبتت القيادة والحوكمة الرشيدة في استجاباتها للتشرد الداخلي. وينبغي تسليط الضوء على الأمثلة التي قدمتها في الذكرى السنوية لهذا العام والبرهنة على أن السلطات الوطنية التي تتقيد بالمبادئ التوجيهية قادرة على أن تداوي الجميع وتعيد إدماجهم في المجتمع – بحيث لا يخلف الركب حقاً أي مشرد داخلياً وراءه.

ثامناً- توصيات

٨٢- تقدم المقررة الخاصة ما يلي من التوصيات إلى الدول، ولا سيما تلك المتضررة من التشرد الداخلي. وبمناسبة الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، ينبغي للدول أن تنفذ أنشطة ومبادرات على الصعيد الوطني من أجل تعزيز حماية المشردين داخلياً والوقاية من التشرد الداخلي وإيجاد حلول له. وقد تشمل هذه الأنشطة ما يلي:

(أ) استعراض الأطر القانونية والسياساتية والمؤسسية الوطنية لتقييم مهامها والتقدم المحرز والإنجازات مقارنة بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي؛

(ب) ضمان أن يُشمل المشردون داخلياً في جميع عمليات صنع القرار والعمليات الوطنية ذات الصلة، بما في ذلك ما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة؛

(ج) إطلاق خطة عمل وطنية متعلقة بالمشردين داخلياً بهدف التوصل إلى حلول دائمة ضمن أطر زمنية محددة؛

(د) ضمان تناول قضايا التشرد الداخلي في الخطط الإنمائية الوطنية والمحلية؛

(هـ) تنفيذ برنامج مشاورات وتدابير تشاركية لاستعراض وضع المشردين داخلياً واحتياجاتهم وتوقعاتهم؛

(و) عقد مؤتمرات وحلقات دراسية وغيرها من المنتديات، بالتعاون مع المجتمع المدني وغيره من أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين، من أجل الحوار على الصعيدين المحلي والوطني، بما يشمل المشاركة الكاملة للمشردين داخلياً؛

(ز) تنفيذ حملات إذكاء الوعي وحملات ترويجية بشأن حقوق الإنسان للمشردين داخلياً؛

(ح) قطع أو تجديد التزامات وطنية بالتوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخلياً، بما في ذلك من هم في حالات تشرد طال أمدها؛

(ط) النظر في عمليات وآليات التأهب والإنذار المبكر وإدارة المخاطر المتصلة بالتشرد الداخلي؛

(ي) النظر في دعوة المقررة الخاصة إلى إجراء زيارة رسمية والدخول في حوار بشأن تحديات التشرد الداخلي؛

(ك) ترجمة المبادئ التوجيهية إلى اللغات الوطنية والمحلية أو لغات الأقليات؛

(ل) تدريب الموظفين المعنيين بالتشرد الداخلي؛

(م) المساهمة في أنشطة إقليمية وفي مبادرات التضامن وتقاسم الخبرات الرامية إلى تبادل الممارسات الفعالة استجابة للتشرد الداخلي؛

(ن) تحديد يوم دولي لحماية المشردين داخلياً.

٨٣- وينبغي للأمم المتحدة والمجتمع الدولي وأوساط الجهات المانحة أن يقوموا بما يلي:

(أ) تحديد يوم دولي للمشردين داخلياً اعترافاً بمحنتهم وبالتحديات العالمية التي يمثلونها وتعبيراً عن التصميم على معالجة وحل جميع حالات التشرد الداخلي ودعم الدول المتضررة؛

(ب) مواصلة إيلاء الاهتمام اللازم لحالة المشردين داخلياً، بما في ذلك في سياق الاتفاقات العالمية المتعلقة بالمهاجرين واللاجئين؛

(ج) ضمان أخذ المشردين داخلياً في الاعتبار بالكامل عند وضع السياسات الدولية، بما في ذلك تلك المتعلقة بطريقة العمل الجديدة في سياق الاستجابات الإنسانية والإنمائية للأزمات؛

(د) الالتزام بزيادة التمويل والموارد المتاحة للاستجابات الإنسانية والإنمائية للتشرد الداخلي على نطاق جميع القطاعات الإنسانية، بما في ذلك الإنعاش المبكر؛

(هـ) النظر في عقد مؤتمر دولي رفيع المستوى أو مناسبة عالمية شبيهة تركز على التشرد الداخلي، اعترافاً بالأزمة التي تضرب جميع المناطق وباحتمال زيادة التشرد الداخلي بسبب الأثر المستقبلي لعوامل من قبيل تغير المناخ والكوارث البطيئة الظهور؛

(و) القيام، ربما تحت رعاية المقررة الخاصة، بإنشاء منبر لتضامن الدول المتضررة من التشرد الداخلي؛

(ز) وضع وتعهد مورد مخصص للتشرد الداخلي على شبكة الإنترنت يتضمن القوانين والسياسات والأدوات والمبادئ التوجيهية ذات الصلة، وأمثلة من الممارسات الجيدة.

٨٤- وينبغي تشجيع ودعم منظمات المجتمع المدني ورابطات المشردين داخلياً لكي تشارك في الترويج لأنشطة مساعدة المشردين داخلياً استناداً إلى المبادئ التوجيهية.

٨٥- وينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تذكي وعيها وتعزز أنشطتها لرصد حقوق الإنسان، بما في ذلك مع المشردين داخلياً.