

Distr.: General
5 March 2009
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة العاشرة

البند ٣ من جدول الأعمال

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

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

إضافة

حماية الأشخاص المشردين داخلياً في حالات الكوارث الطبيعية

موجز

هذه الإضافة مقدمة عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٢/٦ الذي يطلب إلى ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً (الممثل)، "أن يواصل، عن طريق الحوار المستمر مع الحكومات وجميع المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المعنية [...]، بذل جهوده من أجل تعزيز حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في إطار الكوارث الطبيعية"^(١). ويضع التقرير أولاً الإطار القانوني ذا الصلة ثم يستعرض التحديات النمطية التي تواجه حماية حقوق الإنسان التي قد تكون عرضاً من أعراض التشرد الداخلي الناجم عن الكوارث، لا سيما في سياق الكوارث المفاجئة مثل الفيضانات والزلازل والأعاصير التي تتسبب في تشرد الأشخاص بصورة مفاجئة. ويدرس التقرير أيضاً سبل تعزيز حماية الأشخاص المشردين بسبب هذه الكوارث. ويختتم التقرير بتقدم توصيات الممثل إلى الحكومات والمجتمع الدولي عامة.

* تأخر تقديم هذا التقرير عن الموعد المحدد بغية تضمينه التقيحات النهائية التي يقوم بها المكلف بالولاية.

(١) ولاية ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، الفقرة ٧(ز) من قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٢/٦.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٨-١	..... مقدمة
٦	٢٠-٩	..... أولاً - الإطار المعياري ذو الصلة.
٦	١١-١٠	..... ألف - تفسير معاهدات حقوق الإنسان.
٧	١٦-١٢	..... باء - أحكام محددة بشأن حماية المشردين بسبب الكوارث الطبيعية.
٨	٢٠-١٧	..... جيم - صكوك ومبادرات أخرى ذات صلة.
١٠	٢٧-٢١	..... ثانياً - إنشاء منظومة متكاملة للحماية.
١٢	٦٥-٢٨	..... ثالثاً - الاحتياجات المتعلقة تحديداً بحماية الأشخاص المشردين بسبب الكوارث الطبيعية..
١٣	٣٨-٣١	..... ألف - التحديات الشاملة الخاصة بالحماية.
١٦	٤٨-٣٩	..... باء - حماية حياة وأمن الأشخاص والسلامة البدنية والعقلية.
٢٠	٥٠-٤٩	..... جيم - حماية الحقوق المتصلة بضرورات الحياة الأساسية.
٢٠	٥٦-٥١	..... دال - حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى.
٢٢	٦١-٥٧	..... هاء - حماية الحقوق المدنية والسياسية الأخرى.
٢٤	٦٥-٦٢	..... واو - المجموعات ذات الاحتياجات الخاصة.
٢٥	٧٣-٦٦	..... رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات.

مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٢/٦ الذي يطلب إلى ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً (الممثل)، "أن يواصل، عن طريق الحوار المستمر مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المعنية [...]، بذل جهوده من أجل تعزيز حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في إطار الكوارث الطبيعية"^(٢). وأولى الممثل اهتماماً خاصاً لحماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردون في حالات الكوارث الطبيعية منذ أن تولى ولايته في ٢٠٠٤. وتغطي المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمشرد الداخلي (المشار إليها فيما يلي بالمبادئ التوجيهية) جملة من الأمور منها الأشخاص المشردون داخل بلدانهم "نتيجة أو سعيًا لتفادي آثار [...] كوارث طبيعية أو كوارث من فعل البشر ولم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها للدولة"^(٣).

٢ - ولا تتسبب الكوارث في تشريد عدد متزايد من الأشخاص فحسب بل يحدث في أحيان كثيرة أن لا يولى قدر كافٍ من الاهتمام لما قد يواجهه هؤلاء الأشخاص من تحديات عديدة تتعلق بحقوق الإنسان. وقد تبين للممثل في إطار دراسته لحالات أشخاص مشردين بسبب الكوارث الطبيعية، أن حقوقهم الإنسانية كثيراً ما تتضرر في أعقاب الكارثة أو التشرّد ولا يعود السبب في ذلك إلى مواطن الضعف الكامنة في الاستجابة للكوارث فحسب وإنما إلى عدم تطبيق تدابير التخفيف من آثار الكوارث والتأهب لها أو تطبيقها بصورة غير كافية قبل وقوع الكارثة كما تقتضيه التزامات العناية الواجبة بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي. ومن المرجح أن تُفاقم آثار تغير المناخ المتوقع من حدة الكوارث وما يتصل بها في المستقبل من تحديات تتعلق بالتشرّد^(٤).

٣ - وكثيراً ما يعاني النساء والأطفال وخاصة إذا كانوا يعيلون أسراً، والمسنون والأشخاص ذوو الإعاقات والأشخاص المصابون بأمراض أو جروح خطيرة والفقراء والأشخاص المنتمون إلى الفئات الاجتماعية المهمشة (ومن ضمنهم في العديد من الأحيان، المهاجرون والأشخاص المنتمون إلى المجموعات الأصلية أو الأقليات) من أوجه قصور في قدرات التصدي للكوارث وعدم مراعاة عملية الاستجابة لأوضاعهم واحتياجاتهم الخاصة. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تتفاقم أوجه الضعف وأنماط التمييز وانتهاكات حقوق الإنسان

(٢) ولاية ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، الفقرة ٧(ز) من قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٢/٦.

(٣) الوثيقة E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق، الفقرة ٢.

(٤) انظر الورقة التي قدمها فالتر كالين إلى مجموعة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بتغير المناخ (١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨). الورقة متاحة على الموقع التالي: http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_climate_change_kalin.aspx.

التي كانت موجودة من قبل، في أعقاب حدوث كوارث مما يُعرض المجموعات المهمشة والمستضعفة للمزيد من مخاطر انتهاك حقوق الإنسان.

٤- ويرتب على ذلك حماية غير كافية أو غير مناسبة من التهديدات المستمرة الناجمة عن الكوارث؛ وعدم المساواة في الحصول على المساعدة الإنسانية، لا سيما بالنسبة إلى النساء المشرديات؛ والتمييز في تقديم المعونة؛ أو العنف الجنسي أو العنف القائم على نوع الجنس خاصة في المآوي أو المخيمات الجماعية؛ أو انتهاكات الحق في التعليم، وهو ما يحدث، مثلاً، عندما تُستخدم المدارس كمآوٍ لفترات طويلة؛ أو عدم استبدال الوثائق المفقودة أو المصادرة أو المتلفة؛ أو الاستغلال الاقتصادي والجنسي للأطفال في غياب المساعدة الكافية وخاصة في مرحلة التعافي المبكرة؛ والرجوع أو الاستيطان غير الآمن أو القسري في أنحاء أخرى من البلد، أو عدم استعادة الأملاك أو تعذر إعادة بناء المنازل أو ضمان التعويضات؛ أو القصور في إتاحة سبل الانتصاف القانوني.

٥- ولا يكون التغاضي عن حقوق الإنسان للضحايا مقصوداً بالضرورة ولكنه كثيراً ما ينشأ عن سياسات غير مناسبة أو قدرات غير كافية أو عن مجرد إهمال أو سهو غير مقصود. وبالتالي فإنه من الأساسي الوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها والتأهب لها بالاسترشاد بالتحليل السياقي القائم على حقوق الإنسان. وانطلاقاً من ذلك، ينبغي انتهاز أقرب فرصة لإدراج اعتبارات حقوق الإنسان في السياسات العامة الوطنية لإدارة الكوارث التي تضعها السلطات الوطنية والمنظمات الإنسانية، ولا سيما في مرحلة التخطيط للطوارئ. ومن شأن ذلك تعزيز تأهب كل الأطراف الفاعلة المعنية لمعالجة شواغل حقوق الإنسان ذات الصلة والمساعدة بالتالي على منع وقوع الانتهاكات. وأن من الضروري الأخذ بنهج قائم على الحقوق أثناء وضع السياسات الوطنية لإدارة الكوارث وفي عمليات الإغاثة الإنسانية التي تقوم بها وكالات ومنظمات دولية، وتطبيقه، بغية منع حدوث تلك الانتهاكات.

٦- وتشكل أنشطة الممثل طيلة السنوات الأربع الماضية في مجال التشرّد الناجم عن الكوارث، أساساً لهذا التقرير. ويحتوي التقرير بشكل خاص على نتائج سلسلة زيارات العمل التي قام بها الممثل خلال السنة الماضية في محاولة التوصل إلى فهم أفضل للتحديات المتصلة بحماية الأشخاص المتضررين والمشردين بسبب الكوارث الطبيعية وللاستفادة من تجارب حكومات تواجه كوارث طبيعية خطيرة. وقام الممثل في الفترة من ١٤ إلى ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، بزيارة عمل إلى هيوستون ومنطقة الخليج في الولايات المتحدة الأمريكية بغية دراسة الآثار التي خلفها إعصار كاترينا، الذي دمر الساحل الجنوبي الشرقي من هذا البلد في الفترة من ٢٩ آب/أغسطس إلى ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥^(٥)، على أوضاع الأشخاص الذين لا يزالون مشردين من جراء هذه الكارثة. وتوجه الممثل في الفترة من ٦ إلى ١٠

(٥) الفقرات من ٥١ إلى ٥٣ من الوثيقة A/HRC/8/6 والفقرات من ٤٧ إلى ٥٠ من الوثيقة A/63/286.

أيار/مايو من السنة ذاتها إلى هندوراس لاستخلاص الدروس المستفادة من عملية التصدي لإعصار ميتش في أواخر عام ١٩٩٨، وهو الإعصار الذي دمر ٣٣ ٠٠٠ منزلاً وأحدث أضراراً في ٥٠ ٠٠٠ منزل، فضلاً عن الدروس المستخلصة من عمليات التصدي التي نفذت أثناء موسم الأعاصير اللاحقة^(٦). وفي حزيران/يونيه وتموز/يوليه ٢٠٠٨ قام الممثل بزيارات متتالية إلى كل من موزامبيق حيث تُشرد الفيضانات كل سنة عشرات الآلاف من الأشخاص، وإلى مدغشقر التي تتعرض للأعاصير كل عام تقريباً^(٧).

٧- ويستند التقرير أيضاً إلى نتائج سلسلة من حلقات العمل الإقليمية والوطنية التي نظمها الممثل. وبمناسبة زيارته إلى نيو أورليانز، ركّز خاصة على إطار الحلول المستدامة للمشردين داخلياً في سياق الكوارث الطبيعية وذلك خلال حلقتي عمل مع موظفي المدينة والأشخاص المتضررين. وفي مدينة بنما، دعي متخصصون في الحد من مخاطر الكوارث وفي الاستجابة، من هندوراس وغواتيمالا والسلفادور وكوستاريكا وبنما فضلاً عن الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة والمهاجرين، لحضور حلقة عمل دامت يومين (من ١٢ إلى ١٣ أيار/مايو ٢٠٠٨). وعقدت حلقات عمل مماثلة في تموز/يوليه ٢٠٠٨ لصالح الأطراف الفاعلة الوطنية في أنتاناناريفو بمدغشقر ولهيئات من بلدان منطقة الجنوب الأفريقي في جوهانسبرغ. وكان الهدف الأساسي من حلقات العمل تلك، التأكيد على أهمية الأخذ بنهج قائم على الحقوق عند الاستجابة للكوارث. وركزت حلقة عمل أخرى عقدت في مابوتو بموزامبيق (من ٢٩ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨) على التحديات في مجال حقوق الإنسان التي تتعلق بالإخلاء وإعادة التوطين القسري.

٨- ويضع هذا التقرير الإطار القانوني ذا الصلة ويستعرض التحديات النمطية التي تواجه حماية حقوق الإنسان والتي يبدو أنها من أعراض حالة التشرد التي تتسبب فيها الكوارث ولا سيما في سياق الكوارث المفاجئة مثل الفيضانات والزلازل والأعاصير التي تتسبب في تشرد مفاجئ للأشخاص أيضاً. ويدرس التقرير أيضاً سبل تعزيز حماية الأشخاص المشردين بسبب تلك الكوارث ويُختتم بتقديم توصيات. وفي حين يركز الممثل، وفقاً لولايته، على المشردين من بين ضحايا الكوارث الطبيعية، يمكن للعديد من النتائج المعروضة في هذا التقرير أن تنطبق على السكان غير المشردين الذين عانوا أيضاً من تلك الأحداث.

(٦) الفقرات من ٥١ إلى ٥٤ من الوثيقة A/63/286.

(٧) الفقرات من ٥٥ إلى ٦٢ من الوثيقة A/63/286.

أولاً - الإطار المعياري ذو الصلة

٩- تقع المسؤولية الرئيسية على عاتق الدول في احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها لكافة الأشخاص الذين يعيشون في أراضيها أو الخاضعين لولايتها ومن ضمنهم المشردون^(٨).

ألف - تفسير معاهدات حقوق الإنسان

١٠- لا تتضمن الاتفاقات الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان أية أحكام خاصة تتعلق بحماية الأشخاص المشردين بسبب الكوارث الطبيعية. بيد أن تلك المعاهدات تنطبق على الأشخاص المشردين داخليا بغض النظر عن سبب تشردهم. وقد شرعت هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات في بعض المناسبات، في تناول مشاكل حقوق الإنسان التي تواجه الأشخاص المشردين بسبب الكوارث الطبيعية وشددت على ضرورة ضمان مواءمة سياسات إدارة الكوارث الطبيعية مع معايير حقوق الإنسان. وشددت لجنة حقوق الإنسان بالتالي على ضرورة استعراض الدول "لممارساتها وسياساتها ذات الصلة لضمان الوفاء التام بالتزامها بحماية حياة البشر وحظر التمييز، بأشكاله المباشرة وغير المباشرة، وتنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، في المسائل المتعلقة بالوقاية من الكوارث والاستعداد لها، والمساعدة في حالات الطوارئ، وتدابير الإغاثة"^(٩). وشددت اللجنة أيضا فيما يتعلق بالحالة الخاصة بإعصار كاترينا، على أهمية ضمان مراعاة "حقوق الفقراء، ولا سيما حقوق الأمريكيين المنحدرين من أصل أفريقي، مراعاة تامة في إطار خطط الإعمار فيما يتعلق بالحصول على السكن والتعليم والرعاية الصحية"^(١٠). وبالمثل، أوصت لجنة القضاء على التمييز العنصري ببذل المزيد من "الجهود لتيسير عودة الأشخاص الذين شردتهم إعصار كاترينا إلى ديارهم، إن أمكن، أو ضمان حصولهم على سكن لائق ميسور التكلفة في مكان إقامتهم الاعتيادية إن أمكن"؛ واقترحت أيضا "بذل كل جهد ممكن لضمان التشاور الفعلي مع الأشخاص المشردين [...] ومشاركتهم الفعلية في وضع وتنفيذ جميع القرارات التي تخصهم"^(١١). وأوصت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة "أن تكفل الدولة الطرف أن يكون تعزيز المساواة بين الجنسين والتوعية بقضايا المساواة بين الجنسين عنصرا واضحا، وأن تنفذ تنفيذا كاملا، [...] في خططها وسياساتها الوطنية الإنمائية، ومن بينها تلك المعدة لإدارة الكوارث الطبيعية" وأن تتخذ تدابير مناسبة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد

(٨) انظر المبدأ التوجيهي ٣، الذي يشدد على أن "السلطات الوطنية هي التي يقع على عاتقها في المقام الأول واجب ومسؤولية توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للمشردين داخليا الخاضعين لولايتها".

(٩) لجنة حقوق الإنسان، الولايات المتحدة الأمريكية، الوثيقة CCPR/C/USA/CO/3، الفقرة ٢٦.

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) لجنة القضاء على التمييز العنصري، الملاحظات الختامية، الوثيقة CERD/C/USA/CO/6، الفقرة ٣١.

المرأة فيما يتعلق بالحصول على المسكن والمعونة الغذائية في حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية، وكفالة حماية كافية للمرأة من أعمال العنف، في هذه الحالات^(١٢). ومن الممكن تعميم مثل هذه البيانات بالإشارة إلى أنه تقع على الدول التزامات خاصة بحقوق الإنسان فيما يتعلق بكافة مراحل الاستجابة للكوارث ومن بينها الوقاية من الكوارث والتأهب لها والإجلاء والمساعدة في حالة الطوارئ وتدابير الإغاثة فضلا عن عودة الأشخاص المشردين وإعادة إدماجهم.

١١- وعلى المستوى الإقليمي، أتاحت للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الفرصة لتوضيح واجبات الدول فيما يتعلق بحماية ضحايا الكوارث الطبيعية وخاصة فيما يتصل بالتدابير الوقائية ونظم الإنذار وعمليات الإجلاء. وشددت على أن واجب الحماية يستتبع الالتزام باتخاذ تدابير إيجابية لحماية السكان من مخاطر كوارث طبيعية وشبكة وتوفير سبل الإنصاف لهم في الحالات التي يقتل فيها أشخاص بسبب إهمال السلطات^(١٣).

باء - أحكام محددة بشأن حماية المشردين بسبب الكوارث الطبيعية

١٢- وردت أحكام خاصة بشأن حماية الأشخاص المشردين بسبب الكوارث الطبيعية داخل بلدانهم في المبادئ التوجيهية الخاصة بحالات التشرد الداخلي التي استندت إلى قانون حقوق الإنسان الدولي وتجسده واعترفت بها الدول بوصفها "إطارا دوليا مهما لحماية المشردين داخليا"^(١٤).

١٣- وفي أفريقيا، يكتسي البروتوكول المتعلق بحماية المشردين داخليا ومساعدتهم التابع للإعلان بشأن السلام والأمن والديمقراطية والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى المؤرخ في ١٤ و ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ أهمية خاصة. وتقوم المادة ١ على أساس تعريف الأشخاص المشردين داخليا الوارد في المبادئ التوجيهية وبالتالي فإنها تشمل الأشخاص المشردين بسبب الكوارث أيضا. ويرد في الفقرة ٢ من المادة ٣ المتعلقة "بمسؤولية حماية الأشخاص المشردين داخليا" أن "الدول الأعضاء تعمل، قدر المستطاع، على التخفيف من آثار التشرد الناجم عن كوارث طبيعية وأسباب طبيعية". وتلزم الفقرة ٥ من المادة ذاتها

(١٢) التعليقات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة: إندونيسيا، الوثيقة، CEDAW/C/IDN/CO/5 (2007)، الفقرة ٣٩.

(١٣) انظر على وجه الخصوص، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية بودايفيا وآخرين ضد روسيا، الالتماسات المرقمة ٠٢/١٥٣٣٩، ٠٢/٢١١٦٦، ٠٢/٢٠٠٥٨، ٠٢/١١٦٧٣، ٠٢/١٥٣٤٣، الحكم المؤرخ في ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨. للمزيد من التفاصيل، انظر الفقرة ٣٩ أدناه.

(١٤) نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، وثيقة الأمم المتحدة A/60/L.1، الفقرة ١٣٢، قرار مجلس حقوق الإنسان رقم ٣٢/٦ (٢٠٠٧) الفقرة ٥؛ قرار الجمعية العامة رقم ١٥٣/٦٢، وثيقة الأمم المتحدة A/RES/62/153 (2008)، الفقرة ١٠.

الدول الأعضاء "بإنشاء وتعيين هيئات حكومية مسؤولة عن التأهب لمواجهة الكوارث الطارئة والتنسيق بين عمليات الحماية والمساعدة المقدمة للأشخاص المشردين داخليا". وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الدول "سن قوانين وطنية لتبني المبادئ التوجيهية على المستوى الداخلي بالكامل ولتوفير إطار قانوني لتنفيذها في إطار النظم القانونية الوطنية" (المادة ٦، الفقرة ٣). وفي هذا السياق يتعين عليها التأكد من أن هذه التشريعات تحدد الهيئات الحكومية المسؤولة ليس فقط عن "توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخليا" بل تكفل أيضاً "التأهب للكوارث". (الفقرة ٤ (ج) من المادة ٦).

١٤ - ومن المرجح أن يتضمن مشروع اتفاقية للاتحاد الأفريقي بشأن حماية المشردين داخليا في أفريقيا ومساعدتهم، الذي ينتظر اعتماده في وقت لاحق من هذه السنة، أحكاما تتناول خاصة حالات التشرد الناجمة عن الكوارث.

١٥ - وفي الأمريكيتين، يدعو قرار منظمة الدول الأمريكية AG/RES. 2417 (XXXVIII-O/08) بشأن "الأشخاص المشردين داخليا" والمؤرخ في ٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٨ في فقرته السابعة، "الدول الأعضاء، أثناء الرعاية التي تقدمها للأشخاص المشردين داخليا في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن أعمال بشرية، إلى حماية حقوقهم الإنسانية من خلال اتباع نهج شامل في عمليات الإغاثة وإعادة البناء في حالات الكوارث بما يتفق مع قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون المحلي ومع مراعاة المبادئ التوجيهية المتعلقة بحالات التشرد الداخلي".

١٦ - وفي أوروبا، تقرر التوصية (٢٠٠٦)٦، الصادرة عن اللجنة الوزارية للدول الأعضاء بشأن الأشخاص المشردين داخليا بصراحة أن "المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة وغيرها من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان أو القانون الإنساني ذي الصلة، تنطبق على كافة الأشخاص المشردين داخليا ومن ضمنهم الأشخاص المشردون من منازلهم أو أماكن إقامتهم الاعتيادية بسبب الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية" (الفقرة ١) وتشدد على "أن تدابير مناسبة وفعالة لضمان المساواة في المعاملة في صفوف الأشخاص المشردين داخليا والمساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين [...] قد يترتب عليها التزام بالنظر في تطبيق حل محدد ومكيف للاستجابة لاحتياجات الأشخاص المشردين داخليا" (الفقرة ٢).

جيم - صكوك ومبادرات أخرى ذات صلة

١٧ - تكتسي المبادرات المتعلقة بقضايا تغير المناخ أهمية خاصة بالنسبة إلى حماية الأشخاص المشردين بسبب الكوارث الطبيعية. ويشدد إطار عمل هيوغو لعام ٢٠٠٥^(١٥) على "أن كل

(١٥) وإطار عمل هيوغو للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، في: التقرير الختامي للمؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، الوثيقة. A/CONF.206/6 (2005).

دولة مسؤولة في المقام الأول [...] عن اتخاذ تدابير فعالة للحد من مخاطر الكوارث، لأغراض منها حماية الشعب المتواجد في إقليمها من أثر الكوارث"^(١٦) ويضع خمس أولويات للعمل وهي كالتالي: (١) جعل الحد من مخاطر الكوارث "أولوية وطنية ومحلية مع وضع أساس مؤسسي متين للتنفيذ؛" و(٢) "تعزيز نظم الإنذار المبكر" على أساس تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها ورصدها؛ و(٣) "بناء ثقافة الأمان والقدرة على مواجهة الكوارث على جميع المستويات؛" و(٤) "الحد من العوامل الكامنة وراء المخاطر؛" و(٥) "دعم التأهب لمواجهة الكوارث من أجل التصدي لها بفعالية على جميع المستويات"^(١٧). ويعد الحد من مخاطر الكوارث بفعالية أساسيا لحماية الأرواح ومنع التشرذم أو على الأقل للحد من حالات التشرذم الناجمة عن آثار الكوارث الطبيعية.

١٨ - ومن أجل تعزيز قدرات الجهات الفاعلة الإنسانية، اعتمدت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في حزيران/يونيه ٢٠٠٦ مبادئ توجيهية تشغيلية بشأن حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية التي وضعها الممثل في البداية وعرضت على لجنة حقوق الإنسان في آذار/مارس ٢٠٠٧^(١٨). وقام ممثلو المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة بيرن والمعني بالتشرذم الداخلي، بنشر وتعميم دليل نموذجي في عام ٢٠٠٨ يشرح أسس المبادئ التوجيهية التشغيلية ويحتوي على خطوات تنفيذية مقترحة لتطبيقها^(١٩). ويجري حاليا تنقيح الدليل بعد اختباره ميدانيا.

١٩ - وقدم الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام ٢٠٠٢ مبادرة القوانين المتعلقة بالاستجابة الدولية للكوارث وهي عملية تشاورية اختتمت باعتماد المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" من جانب المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذي عقد في الفترة من ٢٦ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. وتهدف هذه المبادئ التوجيهية إلى المساهمة في التأهب الوطني على المستوى القانوني بتقديم المشورة إلى الدول المهتمة لتحسين أطرها المحلية القانونية والسياسية والمؤسسية فيما يتعلق بالإغاثة الدولية في حالات الكوارث والمساعدة المقدمة من أجل الإنعاش الأولي"^(٢٠).

(١٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٣.

(١٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٤.

(١٨) الوثيقة A/HRC/4/38/Add.1.

(١٩) انظر الوثيقة A/HRC/4/38، الفقرات من ٦٢ إلى ٦٤.

(٢٠) "المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث"، المقدمة، ١ - الغرض والنطاق، الفقرة ٣ (30IC/07/R4 annex, p. 1).

٢٠- وفي عام ٢٠٠٧، قررت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة في دورتها التاسعة والخمسين إدراج "حماية الأشخاص في حالات الكوارث" في برنامج عملها^(٢١). وهذا المشروع جدير بالترحيب بوصفه خطوة هامة إلى الأمام في وضع إطار قانوني مناسب وتعزيزه.

ثانياً - إنشاء منظومة متكاملة للحماية

٢١- تتحمل الدولة المسؤولية عن حماية حقوق سكانها في سياق كافة مراحل الكوارث الطبيعية. ولا تشمل مسؤولية الدولة مرحلة الاستجابة الفورية بعد وقوع الكارثة فحسب وإنما تبدأ بالتأهب قبل وقوع الكارثة وتمتد لتشمل الانتعاش وإعادة الإعمار وتدبير التأهب المعززة على أساس العبر المستخلصة. ويكمن التحدي في تشكيل منظومة كاملة للحماية تتكيف باستمرار مع التحديات التي تطرحها الأخطار الطبيعية لتوفير الحد الأقصى من الحماية للأشخاص المتضررين بهدف التخفيف من وقع الكوارث ومنع حالات التشرد وغيرها من النتائج السلبية وإيجاد حلول مستدامة لفائدة المشردين.

٢٢- وتنشأ مسؤولية الدول قبل وقوع الكارثة بوقت طويل. وقد رأى البعض أنه لا يمكن اعتبار الدولة مسؤولة عن حدوث الكوارث الطبيعية. ويتفق الممثل معهم في الرأي حيث إنه لا يمكن منع وقوع الأعاصير المدارية أو الأعاصير أو منع البراكين من الثوران أو الأرض من التحرك والاهتزاز. بيد أن بإمكان الدول التخفيف من وقع هذه المخاطر الطبيعية على حياة البشر بسبل منها بذل الجهود لحماية البيئة والتي من شأنها أن تساعد على استدامة الحياة البشرية وحمايتها من المخاطر الطبيعية. وحتى خارج نطاق منتديات النقاش المتعلق بتغير المناخ، ثمة إدراك متزايد لكيفية اقتران المخاطر الطبيعية وتدمير شامل ووفاة المئات من الأشخاص في بلد واحد بينما لا يكاد يتأثر بذلك بلد مجاور تمكّن من الحفاظ على معظم غطاءه الحرجي.

٢٣- وعلاوة على ذلك، فإن من الضروري أن يوضع في الاعتبار أن أغلب أنواع الكوارث الطبيعية ظواهر متكررة مما يسمح للدول بوضع خطط التأهب للكوارث ويحتم عليها ذلك. ويذكر الممثل في هذا السياق بإطار عمل هيوغو الذي يلزم الدول باتخاذ خطوات للتخفيف من أثر الكوارث والحد من مخاطر وقوعها ومن ضمنها رسم خرائط

(٢١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفقرة ٣٧٥. انظر أيضا التقرير الأولي بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث مقدم من السيد إدواردو فالينسيا - أوسبينا، المقرر الخاص (2008) A/CN.4/598.

المناطق المعرضة لخطر الكوارث ونظم الإنذار المبكر والتحديد المسبق للمسارات المستعملة للإجلاء.

٢٤- وتقتضي استراتيجيات التأهب للكوارث أيضا إدراج منع وقوع الانتهاكات أو حالات التعدي ومعالجتها، بما في ذلك ما يرتكب منها ضد الأشخاص المشردين. ومن الضروري إجراء تحليل سياقي بشأن الفئات المعرضة لمخاطر انتهاك حقوق الإنسان أو التعدي عليها، وتوقيت هذه الانتهاكات وظروف ارتكابها والأطراف التي تقوم بها، والتدابير التي يمكن اتخاذها لمنع حالات التعدي. وتنحو الأزمات التي تحدث عقب الكوارث الطبيعية إلى زيادة حدة أنماط التمييز والتهميش السابقة مما يقتضي من الجهات المسؤولة عن تقديم الحماية، إجراء تحليل سياقي معمق لإدراك مواطن المخاطر ومكانم التحديات الحقيقية. فعلى سبيل المثال، اعتبر تهميش النساء في جهود إعادة البناء والانتعاش مما يؤدي إلى تعرضهن للمزيد من عمليات التعدي، شاغلا من شواغل حقوق الإنسان في العديد من حالات كوارث^(٢٢).

٢٥- وبالرغم من أن قانون حقوق الإنسان الدولي يضم معايير خاصة لصالح بعض الفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة مثل النساء أو الأطفال أو السكان الأصليين أو الأشخاص ذوي الإعاقات، فإن هذه الفئات جميعا ليست معرضة للمخاطر في كل وقت. وفي المقابل، قد يتعرض غيرهم مثل المسنين أو الأشخاص المصابين بأمراض مزمنة للمخاطر في حالات الكوارث حتى وإن كانت الاتفاقات الدولية لا تمنحهم عادة حماية خاصة بشكل صريح^(٢٣). ويسمح التحليل السياقي للدولة والجهات الفاعلة الإنسانية بأخذ تلك المخاطر بعين الاعتبار عند إعداد القوانين والسياسات التي يُسترشد بها في الاستجابة للكوارث وما تنطوي عليه من حالات تشرد ذات جوانب خاصة بها.

٢٦- ويجب أن يكون التحليل المتأني أداة يسترشد بها أيضا في مرحلة الانتعاش وإعادة الإعمار. وفيما يتعلق بضرورة إيجاد حلول دائمة لصالح المشردين، يقدم إطار الحلول الدائمة بشأن المشردين داخليا الذي اعتمده اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مبادئ توجيهية بشأن أعمال حلول دائمة وشروط تحقيق ذلك^(٢٤). وبإمكان الدول والجهات الإنسانية

(٢٢) انظر مثلا دراسة المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز، السيد ميلون كوشاري، المرأة والسكن اللائق، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/2006/118، الفقرات من ٥٨ إلى ٦٥.

(٢٣) أشير إلى الأشخاص المسنين في المادتين ٢٥ و ٢٨ من اتفاقية حقوق الإنسان للمعوقين.

(٢٤) إطار الحلول الدائمة للأشخاص المشردين داخليا الذي اعتمده اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، متاح على الموقع التالي: www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4030&type=pdf. انظر أيضا الوثيقة A/HRC/4/38، الفقرات من ٣٨ إلى ٤٢. ويعتزم المشغل تنقيح الإطار بهدف إدماج خصوصيات التشرد الناجم عن الكوارث وسيقدم تقريره إلى المجلس خلال دورة الإبلاغ المقبلة.

الفاعلة تقييم الدروس المستفادة وإدماجها في عملية التخطيط لحالات الطوارئ وتنفيذ المزيد من تدابير الحد من مخاطر الكوارث والتخفيف من آثارها. وإن التطلع للعودة إلى الوضع الذي كان قائماً من قبل، أي الوضع الذي كان قائماً قبل وقوع الكارثة لا يكون كافياً في كثير من الأحيان، لا سيما إذا تبين أن التدابير المتخذة في مجال التأهب للكوارث والتخفيف من آثارها ليست كافية.

٢٧- وإذا ما ارتكبت أعمال ضد المشردين تشكّل انتهاكاً لحقوق الإنسان، سواء عن قصد أو بسبب الإهمال، يجب محاسبة الأطراف المسؤولة وتوفير سبل الانتصاف لأولئك الذين انتهكت حقوقهم.

ثالثاً - الاحتياجات المتعلقة تحديداً بحماية الأشخاص المشردين بسبب الكوارث الطبيعية

٢٨- اقترح الممثل في تقريره اللذين قدمهما إلى لجنة حقوق الإنسان في عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦ إطاراً مفاهيمياً لحماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً^(٢٥). ووفقاً لمفهوم الحماية كما استخدمته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(٢٦)، يمكن فهم الحماية في سياق الكوارث الطبيعية كونها تشمل كافة الأنشطة الرامية إلى ضمان الاحترام التام لحقوق كافة الأشخاص المتضررين بسبب هذه الكوارث ومن ضمنهم الأشخاص المشردون داخلياً وفقاً لنص وروح مجموعات القوانين ذات الصلة وخاصة قانون حقوق الإنسان.

٢٩- وعلاوة على ذلك، شدد الممثل على أنه لا يجب قصر الحماية على ضمان بقاء الأشخاص المشردين داخلياً على قيد الحياة وعلى ضمان سلامتهم البدنية بل يجب أن تشمل الحماية كافة الضمانات التي يتمتعون بها بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي. ويمكن تقسيم هذه الحقوق إلى أربع فئات لأغراض عملية، على النحو التالي: (أ) حقوق متصلة بالأمن والسلامة البدنية (ومن ضمنها حماية الحق في الحياة، والعنف ضد النساء)؛ و(ب) حقوق أساسية متصلة بالضروريات الأساسية للحياة (مثل الحق في الغذاء والماء الصالح للشرب والمسكن اللائق والخدمات الصحية ومرافق الصرف الصحي)؛ و(ج) حقوق متصلة بالاحتياجات الأخرى من الحماية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مثل الحق في العمل، والحصول على جبر أو تعويض عن الخسارة في الممتلكات، والحصول على فرص التعليم)؛ و(د) حقوق متصلة بالاحتياجات الأخرى من الحماية المدنية والسياسية (مثل الحق في حيازة

(٢٥) انظر الوثيقة E/CN.4/2005/84، الفقرات من ٣٣ إلى ٨٠ والوثيقة E/CN.4/2006/71، الفقرات من ٤ إلى ١٢.

(٢٦) اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، تنفيذ الاستجابة التعاونية لحالات التشرد الداخلي: دليل لمنسقي الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية و/أو المنسقين المقيمين والأفرقة القطرية (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤).

الوثائق الشخصية والمشاركة السياسية واللجوء إلى المحاكم وعدم التعرض للتمييز). والفتتان الأولى والثانية لا ترتبطان حصريا. بمرحلة التشرذم الطارئة ولكنهما تكتسيان أهمية أكبر في تلك المرحلة بينما تزداد أهمية الفئتين الثالثة والرابعة أثناء المراحل الأخيرة ومن ضمنها مرحلة العودة والتعافي.

٣٠- وأثناء زيارات العمل التي قام بها الممثل حدد سلسلة من التحديات النمطية لحقوق الإنسان الواردة أدناه والتي قد تظهر في حالات الكوارث وتتسبب في تشرذم الأشخاص أو تؤثر على الأشخاص المشردين داخليا. ومن شأن إدماج نهج قائم على حقوق الإنسان بصورة تلقائية في برامج وأنشطة الاستجابة للكوارث، منع حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان أو الحد منها على نحو ملموس.

ألف - التحديات الشاملة الخاصة بالحماية

٣١- **عدم التمييز:** يجب إعمال حقوق الأشخاص المشردين داخليا وفقا للمبدأ التوجيهي رقم ٤ دون تمييز أياً كان نوعه، بما في ذلك التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو المعتقد أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاثني أو الاجتماعي، أو المركز القانوني أو الاجتماعي، أو السن، أو الإعاقة أو الثروة أو المولد أو غيرها من المعايير المشابهة. ويحق للأشخاص الذين يعانون من ضعف شديد من بين المشردين مثل الأطفال والحوامل والأمهات ذوات الأطفال الصغار وربات الأسر والأشخاص ذوي الإعاقات والأشخاص المصابين بأمراض أو جروح خطيرة والمسنين، الحصول على الحماية والمساعدة بحسب ما تقتضيه ظروفهم وعلى المعاملة التي تراعي احتياجاتهم الخاصة.

٣٢- وكما هو الحال في أوضاع النزاع، يظل عدم التمييز في الحصول على المساعدة وتوزيعها يمثل تحديا كبيرا. وفي بعض الأحيان، قد تقوم السلطات بالتمييز بصورة متعمدة ضد الأشخاص المتضررين المنتمين إلى أقلية إثنية أو دينية محددة. ولكن التمييز ينجم في أغلب الأحيان عن عدم استجابة الجهات المتصدية للكوارث للاحتياجات الخاصة للفئات التي تعاني من ضعف شديد من بين المشردين. ووجد الممثل على سبيل المثال أن الاحتياجات الخاصة للمسنين أو الأشخاص ذوي الإعاقات لا تراعى بالقدر الكافي في أغلب البلدان التي زارها. وتقدم حالة قرية في مدغشقر مثلا يوضح تلك المشكلة حيث إن الأمهات الوحيدات اللائي حصلن على أراض لم يتم إدراجهن في القوائم التي تعدها منظمة دولية لتقييم الاحتياجات من أجل توزيع البذور على افتراض أن من يستخدم البذور هم من المزارعين الذكور فحسب؛ ووردت شكاوى في موزامبيق، تفيد بأن زعماء المجتمعات المحلية حولوا وجهة المساعدات الموجهة إلى الأسر التي تعاني من ضعف شديد؛ أو عدم اتخاذ أية تدابير في هندوراس لتلبية الاحتياجات الخاصة للسكان الأصليين المشردين مثل الغذاء والملبس والسكن.

٣٣- ويعد الفقر عاملاً آخر يزيد من خطر تجاهل شريحة من المجتمع. فقد علم الممثل أن الذين لم يتمكنوا من استئناف حياتهم السابقة بالكامل بعد عشر سنوات من وقوع إعصار ميتش في هندوراس، هم من ينتمون إلى الطبقة الفقيرة في المناطق الحضرية. وفي نيو أورليانز^(٢٧)، استندت خطط الإجلاء على افتراض بأن السكان سيستخدمون سياراتهم الخاصة، مما ألحق ضرراً بالغاً بالفقراء الذين لا يملكون سيارات. وفي أعقاب إعصار كاترينا، ركزت جهود الإعمار على العناصر المجدية اقتصادياً بدلاً من التركيز على المعايير القائمة على الحاجة والضعف. وإن الغالبية العظمى من الأشخاص الذين لا يزالون مشردين بعد مرور عدة سنوات على وقوع إعصار كاترينا، هم من المناطق المحرومة اجتماعياً واقتصادياً بينما عادت الأغلبية الكبرى من الأشخاص المنتمين إلى الطبقة الوسطى إلى نيو أورليانز في غضون ٦ إلى ٨ أشهر من وقوع الكارثة حسب ما أفاد به موظفو المدينة الذين التقى بهم الممثل. وبالإضافة إلى ذلك، وبينما أعجب الممثل بجهود الإعمار عامة، إلا أنه لمس عن قرب التباطؤ الشديد في معدل الإعمار في الجزء الأدنى من الدائرة التاسعة في نيو أورليانز وهي أفقر منطقة في المدينة. وأحاط الممثل علماً أيضاً بالتقارير الخاصة بالبلدان التي تعرضت لأموج تسونامي في عام ٢٠٠٤ والتي أشارت إلى تطبيق قوانين التقسيم إلى مناطق بغية منع الأشخاص من إعادة البناء في المناطق القريبة من البحر ذات الخطورة المحتملة في حين تُمنح استثناءات لصالح قطاع السياحة.

٣٤- وأحاط الممثل علماً أيضاً بالبعد الجنساني لآثار الكوارث الطبيعية. فقد أصبح من الواضح على إثر كارثة تسونامي وكذلك بعد إعصار ناراجيس، أن النساء تضررن بالفيضانات بشكل غير متناسب. ولم يقتصر الأمر على كون عدد الوفيات بينهن قد سجل أعلى نسبة، ولكنهن تعرضن أيضاً بعد وقوع الكارثة إلى العنف الجنسي والاعتداءات الجنسية على نطاق واسع^(٢٨). ويوحى ذلك بضرورة أن تراعى التدابير الرامية إلى التأهب والاستجابة أوجه الضعف التي تعيشها النساء في حالات الكوارث الطبيعية.

(٢٧) انظر أيضاً لجنة حقوق الإنسان، الملاحظات الختامية: الولايات المتحدة الأمريكية، الوثيقة CCPR/C/USA/CO/3، الفقرة ٢٦ التي تشير شواعل إزاء معلومات تفيد بأن الفقراء، وبخاصة الأمريكيون المنحدرون من أصل أفريقي، قد حرّموا من الخدمات المقدمة في إطار خطط الإنقاذ والإجلاء التي جرى تنفيذها عندما ضرب إعصار كاترينا الولايات المتحدة، ولا يزالون يعانون من الحرمان في إطار خطط الإعمار.

(٢٨) انظر تقرير الفريق الثلاثي بعنوان "التقييم المشترك للآثار التي خلفها ناراجيس" (تموز/يوليه ٢٠٠٨)، الصفحة ٢٦، متاح على الموقع التالي: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)؛ تقرير منظمة أو كسفام الدولية بعنوان: "إعادة التفكير في الكوارث" (٢٠٠٨)، متاح على الموقع التالي: http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/oxfam_india_rethinking_disasters.pdf.

٣٥- الإعلام والاستشارة والمشاركة: يحق للأشخاص المشردين داخليا بموجب المبادئ التوجيهية، أن يتم إبلاغهم واستشارتهم بشأن القرارات التي تؤثر عليهم وبالتالي المشاركة في عملية صنع القرار (انظر على سبيل المثال المبادئ ٧(٣)(ج) و(د) و١٨(٣) و٢٨(٢)). وبينما قد يكون من الصعب استشارة الأشخاص المتضررين ومشاركتهم أو قد يعتمد ذلك على الظروف أو قد يكون مستحيلا في المرحلة الطارئة من الكارثة، إلا أن ذلك ينطوي على أهمية بالغة فيما يتعلق بالعودة وإعادة التوطين والتعافي وفقاً لما نص عليه المبدأ التوجيهي ٢٨(٢). وتجدر الإشارة إلى أن هيئات الأمم المتحدة المنشأة بمعاهدات قد أقرت ذلك^(٢٩).

٣٦- ووجد الممثل أن أحد التحديات المستمرة بالنسبة للأشخاص المتضررين من الكوارث هو عدم إشراكهم في عمليات صنع القرار المتعلقة بتدابير التأهب والإغاثة والانتعاش، وحتى تلك المتعلقة بمنع التشرّد في المستقبل. وفي حالات قليلة، اطلع الممثل على الجهود التي بُذلت من أجل التشاور مع الأشخاص المتضررين، منها على سبيل المثال المبادرة التي اتخذها عمدة مدينة هيوستون آنذاك للاستعانة بمنظمين من المجتمع المحلي من أجل استحداث آليات للتشاور فور نقل الأشخاص المشردين جراء الفيضان في نيو أورليانز إلى ملعب أستروودوم في مدينته. بيد أن الممثل لم يشهد في معظم الأماكن التي زارها أو الأوضاع التي عاينها، سوى أدلة محدودة جدا على تضافر الجهود من أجل إشراك المشردين وغيرهم من الأشخاص المتضررين في القرارات المهمة التي تؤثر في حياتهم تأثيرا مباشرا والمتعلقة بالتأهب للكوارث أو الاستجابة لها أو إعادة الإعمار، وهذا قصور يزيد من الشعور بالعجز والإحباط والارتباك وانعدام الأمن لدى الناجين من الكارثة.

٣٧- وفي بعض السياقات، لاحظ الممثل أيضا أن الحكومات كانت راضية عن إفساح المجال لمنظمات المجتمع المدني كي تتشاور مع السكان المتضررين وتنقل شواغلهم إلى السلطات بأي أسلوب تراه الأنسب. إلا أنه لوحظ في معظم الحالات أن هذه المنظمات نفسها لم تشكل جزءا من جهاز تنسيق الاستجابة للكوارث. وفي ظل هذه الظروف، لا يمكن أن تصل مساهماتها إلى الهيئات المناسبة ولا يمكن أن تراعي آراء الأشخاص المتضررين ورغبتهم في الاستجابة للكوارث.

٣٨- وصول المساعدة الإنسانية: قد يكون وصول المساعدة الإنسانية في غالب الأحيان محدوداً في حالات الكوارث نتيجة للعوائق المتصلة بالهياكل الأساسية مثل تدمير الطرق والجسور، والقلق على سلامة أفراد الإنقاذ بسبب تضاريس الأرض، وبعدهم موقع الكارثة والمخاطر الثانوية المحتملة (مثل الهزات الأرضية اللاحقة للزلازل وانهيار المباني المتهاككة). لكن

(٢٩) انظر المراجع أعلاه، الفقرة ١٠.

قد تكون الإرادة السياسية أيضا عائقا أمام وصول المساعدة الإنسانية، كما كان الأمر في البداية عقب إعصار نارجيس في ميانمار. وكما سبق للممثل أن أكد في أعقاب تسونامي^(٣٠)، فقد تكون الدول على استعداد أكبر للاستجابة بسرعة عن طريق تقديم المساعدة الإنسانية إلى السكان المتضررين من الكوارث الطبيعية وذلك بالتعاون مع المجتمع الدولي، مقارنة باستعدادها للقيام بذلك في حالات النزاع المسلح الداخلي مثلا. وفي حالات أخرى قد تفضل حكومات الدول المتضررة، لأسباب مختلفة، أن تقدم جميع أشكال المساعدة اللازمة بنفسها؛ وهذه ممارسة مشروعة في إطار السيادة والمسؤولية على الصعيد الوطني. ولكن عندما ترفض الحكومات عروض المساعدة الإنسانية الخارجية، ولا تكون لديها في الوقت ذاته القدرة ولا الإرادة لتقديم المساعدة الكافية إلى سكانها، فإنها لا تفي عندئذ بمسؤولياتها بموجب القانون الدولي على النحو المبين في المبدأ التوجيهي ٢٥.

باء - حماية حياة وأمن الأشخاص والسلامة البدنية والعقلية

٣٩- واجب حماية حياة وأمن الأشخاص: إن الحق في الحياة المكرس في العديد من اتفاقيات حقوق الإنسان والمؤكد بالتحديد في المبدأ التوجيهي ١٠ على وجه التحديد، لا يستتبع واجب احترام الحياة فقط بل حمايتها أيضا. وسنحت الفرصة مؤخرًا للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لتوضيح مضمون هذا الواجب في قضية أشخاص قتلوا جراء انزلاق للتربة. وذكّرت المحكمة أن الحق في الحياة، في سياق الكوارث الطبيعية، "يضع التزاما فعليًا على عاتق الدول بأن تتخذ الخطوات اللائقة لحماية الأشخاص الخاضعين لولايتها" وشددت المحكمة على أن "هذا الالتزام يستتبع قبل كل شيء واجبا أوليا بالنسبة للدولة يتعلق بوضع إطار تشريعي وإداري من أجل صد فعال للأخطار التي تهدد الحق في الحياة"^(٣١). ويوضح الحكم أنه فيما يتعلق بالكوارث الطبيعية، يكون على السلطات واجب (١) سن وتنفيذ قوانين تعالج جميع الجوانب المناسبة المتعلقة بالتخفيف من خطر الكوارث ووضع الآليات والإجراءات اللازمة؛ واتخاذ التدابير الإدارية اللازمة بما فيها رصد الحالات الخطيرة المحتملة؛ و(٢) توعية السكان بالأخطار والمخاطر المحتملة بطرق من بينها استحداث نظم فعّالة للإنذار؛ و(٣) إجلاء السكان المعرضين للأضرار؛ و(٤) إجراء تحقيقات جنائية ومحكمة

(٣٠) انظر "حماية الأشخاص المشردين داخليا في حالات الكوارث الطبيعية" - زيارة عمل إلى آسيا قام بها ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخليا، السيد فالتر كالين، من ٢٧ شباط/فبراير إلى ٥ آذار/مارس ٢٠٠٥. وهي متاحة على الموقع التالي:

http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2005/04_tsunami/200504_tsunami.pdf

(٣١) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية بودايفا وآخرين ضد روسيا، الطلبات التي تحمل أرقام ٠٢/١٥٣٣٩، ٠٢/٢١١٦٦، ٠٢/٢٠٠٥٨، ٠٢/١١٦٧٣، ٠٢/١٥٣٤٣، والحكم المؤرخ ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨، الفقرتان ١٢٨ و١٢٩.

المسؤولين عن إهمال هذه الواجبات في حالة حدوث وفيات جراء كارثة؛ و(٥) تعويض الأقارب الناجين للضحايا الذين قتلوا نتيجة التقصير في أداء هذه الواجبات. وهكذا، أوضحت المحكمة أن دولة ما تصبح مسؤولة عن الوفيات إذا حدثت الوفيات نتيجة لتقاعس السلطات عن أداء واجبها المتمثل في اتخاذ التدابير الوقائية ضد مخاطر طبيعية محددة أمكن تحديدها، بالرغم من توافر الوسائل الفعالة للتخفيف من هذه المخاطر. وتتوافق هذه الاستنتاجات مع ممارسات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي ذكّرت، في إحدى الحالات، بـ "التزام الدولة الطرف، بموجب المادة ٦ من العهد، بحماية حياة المواطنين" وأعربت في هذا الصدد عن قلقها إزاء "قلة التدابير المتخذة بالتعاون مع المجتمع الدولي، من أجل معالجة أسباب ونتائج الجفاف وغيره من الكوارث الطبيعية التي تؤثر بشدة في سكان البلد [...]".^(٣٢)

٤٠ - **التأهب والإنذار والإشعار في وقت مبكر:** تشمل الخطوات الإيجابية التي ينبغي أن تتخذها السلطات المختصة في الوفاء بالتزامها بحماية حياة الأشخاص وأمنهم، وضع نظم فعالة تمكن من القيام بأنشطة مثل التخطيط المنتظم بشأن الطوارئ؛ واستحداث نظم للإنذار والإشعار في وقت مبكر لتحذير السكان المعرضين لأخطار محددة يمكن التنبؤ بها، مثل ارتفاع مياه الأنهار التي قد تتسبب في فيضان أو اقتراب عواصف الرياح؛ والقيام سلفاً بوضع المواد الغذائية وغير الغذائية في أماكن محددة. ويتطلب ذلك كله التعاون المكثف بين جميع الأطراف المعنية على جميع مستويات الحكومة وشركائها الوطنيين والدوليين وعلى مستوى المجتمعات المحلية أيضاً. وكما يبين، ضمن جملة أمور، النجاح الجدير بالثناء الذي حققته موزامبيق في تخفيض متوسط عدد الخسائر في الأرواح جراء الفيضانات السنوية^(٣٣)، فإن لهذه الإجراءات المؤسسية والسياسية والتشغيلية أثراً مباشراً على إنقاذ الأرواح، في حين أن إهمالها قد يسهم بشكل مباشر في ارتفاع أعداد الضحايا في حالات الكوارث في كثير من البلدان.

٤١ - ويتمثل أحد الجوانب المهمة لحماية حياة وسلامة الأشخاص المتضررين بالكوارث الطبيعية في ضرورة تنفيذ وتعزيز تدابير الحد من مخاطر الكوارث. وخلال الزيارات التي قام بها الممثل، رأى في عدة حالات أن تدمير المنازل وتعرض حياة الأشخاص للخطر كان يعزى إلى أوجه القصور في معايير البناء، وفي بعض الحالات كان يرجع إلى تراخي الدولة في إيلاء العناية الواجبة لضمان صيانة وتعزيز الأشغال العامة على نحو منتظم، وقد أسهم هذا في بعض الحالات في التشريد عقب مخاطر طبيعية، بينما تسبب في حالات أخرى في وفيات وإصابات ما كان لها أن تحدث، وأدت بعض هذه الإصابات إلى إعاقات دائمة. وفي سياق إعصار كاترينا، زعم العديد من الأشخاص أن الكارثة الحقيقية كانت هي تحطم السدود الواقعة في

(٣٢) الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، الوثيقة (2001) CCPR/CO/72/PRK، الفقرة ١٢.

(٣٣) في عام ٢٠٠٠ والأعوام اللاحقة، تجاوز عدد الوفيات بشكل مطرد ١٠٠ حالة في حين انخفض في الأعوام الأخيرة إلى أقل من ٢٠ حالة.

بحيرة بونتشارترين والتي كان ينبغي رفع مستواها، وليس الإعصار في حد ذاته. وفي مدغشقر، يبدو أن هناك علاقة مباشرة بين القصور في صيانة القنوات المحيطة بمدينة أنتاناريف والفيضات المتكررة في المناطق الأكثر انخفاضاً المحيطة بها. وتمثل المستوطنات، غير المنظمة في غالب الأحيان، الواقعة في المناطق المعرضة للكوارث عاملاً آخر من عوامل الخطر. وفي هندوراس، أدت الهجرة من المناطق الريفية إلى المراكز الحضرية والتضاريس المعرضة للكوارث بحكم طبيعتها، لا سيما في العاصمة تيجوسيجالبا، إلى تركز السكان في أحياء معرضة لمخاطر الكوارث الطبيعية إلى حد بعيد. وينطبق الأمر نفسه على الأجزاء المنخفضة من عاصمة مدغشقر أنتاناريف. وفي مثل هذه الحالات، يصبح التخطيط المناسب للمدن تديراً مهماً من تدابير الحد من مخاطر الكوارث. وبشكل أعم، ينبغي أن يُنظر إلى الحد من مخاطر الكوارث كأولوية من الأولويات تماشياً مع أولوية العمل رقم ٥ لإطار هيونغو للعمل^(٣٤)، وأن يصبح ذلك بالتالي جزءاً ثابتاً من أجزاء مشاريع التنمية.

٤٢ - **عمليات الإجلاء:** يستتبع واجب حماية حياة الأشخاص وسلامتهم، بالأخص، واجب إجلاء الأشخاص من المناطق التي يواجهون فيها أخطاراً داهية تهدد حياتهم بسبب كارثة ما. وقد يُعتبر عدم مساعدة الأشخاص غير القادرين على مغادرة هذه المناطق بمفردهم، انتهاكاً لحقوق الإنسان إذا كانت السلطات المختصة على علم أو كان يفترض أن تكون على علم بالخطر وكانت لديها القدرة على اتخاذ إجراءات. وفي حين يقر الممثل بأن السلطات قد تواجه صعوبات في حالة الطوارئ من أجل القيام بعمليات الإجلاء على النحو المناسب، إلا أنه يرغب في التشديد على ضرورة التنبؤ بالاحتياجات المعينة للأشخاص الضعفاء على الخصوص، مثل الأشخاص المعوقين وكبار السن، والفقراء أو المهاجرين الذين لا يتحدثون باللغات الرسمية للبلد المعني، عند وضع خطط الإجلاء. فقد لا تسمح تدابير الإجلاء المناسبة لأغلبية السكان بإفلات مثل هؤلاء الأشخاص من المخاطر في الوقت المناسب.

٤٣ - وخلال الزيارات القطرية التي قام بها الممثل، اطلع على حالات رفض فيها السكان المتضررون بالإجلاء، إما بسبب الخوف من فقدان الماشية أو ممتلكات أخرى أو بسبب عدم أخذهم الإنذارات مأخذ الجد، وبالتالي كانت السلطات مجبرة على الأمر بالإجلاء. وتثير مثل هذه الحالات مشاكل من نوع خاص. وتقر المبادئ التوجيهية بالتضارب بين واجب الحكومات المتعلقة بحماية الأرواح عن طريق إجلاء الأشخاص المتضررين ضد إرادتهم والحق في حرية تنقل المواطنين الذي يشمل الحق في عدم التنقل والبقاء في مكان الإقامة المعتاد. ويوضح المبدأ التوجيهي ٦ (٢) (د) أن عمليات الإجلاء القسري في حالات الكوارث

(٣٤) انظر الفقرة ٢٣ أعلاه.

لا تعتبر من قبيل التشريد التعسفي المحظور بموجب القانون الدولي إذا كانت هذه العمليات ضرورية لحماية سلامة وصحة المتضررين.

٤٤ - ويشير الممثل إلى أنه يمكن اللجوء إلى عمليات الإجلاء القسري كحل أخير فقط، لا بد أن ينص عليه القانون وأن يُطبَّق فقط في حالات الضرورة القصوى من أجل حماية أرواح الأشخاص المعرضين للخطر. ويجب أن تُجرى عمليات الإجلاء دون تمييز؛ ويمكن السماح بالتمييز فقط لمراعاة احتياجات الحماية الخاصة. ويجب إعلام الأشخاص المتضررين بأسباب إجلائهم والطرائق المتبعة لهذا الغرض والأماكن التي سينقلون إليها. وينبغي أن تتضمن خطط الإجلاء احتياجات الحماية الخاصة بالأشخاص المتضررين؛ وينبغي التشاور قدر الإمكان مع المجتمعات المحلية التي تواجه احتمال الإجلاء. وفي حالات المخاطر الطبيعية المتكررة، قد يستدعي الأمر تحديدا مسبقا لمواقع الإجلاء بالتشاور مع المجتمعات المحلية المتضررة (من خلال زيارات في الموقع على سبيل المثال)، بما فيها، عند الاقتضاء، المواقع التي يمكن أن تستوعب المواشي أيضا. كما ينبغي تنفيذ تدابير لضمان تلبية الاحتياجات الخاصة للأشخاص الضعفاء بالتحديد مثل المعوقين أو كبار السن الذين لا يحظون بدعم أسري في عملية الإجلاء. وتدخل حماية الممتلكات المتروكة وضمان حيازة الأرض في إطار القضايا التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار عند التخطيط للإجلاء^(٣٥).

٤٥ - ويجب أن تُجرى جميع عمليات الإجلاء، سواء كانت بموافقة المتضررين أو بدون موافقتهم، بأسلوب يحترم حقوقهم في الحياة والكرامة والحرية والأمن (المبدأ التوجيهي ٨).

٤٦ - **الحماية من العنف، لا سيما في المآوي:** في حالات الكوارث الطبيعية، غالبا ما تحوّل المباني العامة مثل المدارس أو المراكز الاجتماعية أو الكنائس إلى مآوي للأشخاص المشردين. ومع زيادة تمركز الأشخاص في حيز ضيق تظهر أيضا مخاطر أمنية في المآوي وحوادثها. وعلى سبيل المثال، بلغ إلى علم الممثل أن هجمات إجرامية قد ارتكبت ضد مآوي في هايتي، وكانت هناك حماية ضعيفة إن لم تكن منعدمة من جانب قوات الأمن أو بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي. وعلم أيضا بادعاءات تتعلق باختراق عصابات لمآوي حضرية في هندوراس بعد إعصار ميتش الذي حدث منذ عشر سنوات، أسفر عن سرقات وحالات اغتصاب وحتى عن قتلى بسبب غيبة القانون والنظام في هذه الأماكن. وقد يفضي انعدام الأمن إلى تصاعد العنف أيضا بين سكان المآوي.

٤٧ - وتتفاقم هذه المخاطر بسبب الاكتظاظ في المآوي وتتصاعد وتيرتها إن لم تُفصل النساء عن الرجال في بعض هذه الأماكن. وخلال زيارات العمل التي قام بها الممثل، علم بعدة ادعاءات متعلقة بالاغتصاب وأشكال أخرى من العنف القائم على نوع الجنس، والعنف ضد الأطفال. وبالتالي، فمن الضروري أن تعتمد السلطات وتنفذ سياسات لمنع

(٣٥) انظر الفقرات ٥٢-٥٤ أدناه.

العنف القائم على نوع الجنس في المآوي كما قامت بذلك، على سبيل المثال، حكومة هايتي بعد أعاصير فاي وغوستاف وهانا وآيك التي عصفت بالبلاد في الفترة من ١٨ آب/أغسطس إلى ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨.

٤٨ - وأخيراً، بلغ إلى علم الممثل في العديد من الحالات أنه بسبب عدم توفر سبل المعيشة للآباء بعد الكوارث، لوحظ تصاعد في العنف الأسري ضد الأطفال وفي استغلالهم. وأحيط علماً أيضاً بتزايد زواج الأطفال والعنف القائم على الجنس في الحالات التي يكون فيها عدد ضحايا الكوارث الطبيعية من النساء أكثر من عدد الرجال.

جيم - حماية الحقوق المتصلة بضرورات الحياة الأساسية

٤٩ - لاحظ الممثل بشكل عام أن الحكومات ومنظمات المجتمع المدني بذلك جهوداً كبيرة لضمان الوصول إلى خدمات الطوارئ الأساسية، حتى في حالة وقوع كارثة كبرى ومفاجئة. ويشيد الممثل بالجهود المبذولة من أجل تحسين الاستجابات لحالات الكوارث الطارئة في بلدان من بينها هندوراس وموزامبيق ومدغشقر. وفي الوقت ذاته، لاحظ أنه كثيراً ما تظهر المشاكل بعد انتهاء مرحلة الطوارئ فيما يتعلق بالقضايا التي تتطلب أكثر من الاستجابة الأساسية، مثل المياه الكافية وتدابير الصرف الصحي والمآوي المكيفة من أجل الإقامة لمدة أطول، والمواد الأساسية غير الغذائية.

٥٠ - وكما ذكر سالفا^(٣٦)، فإن التحدي الرئيسي أمام تقديم المساعدة الإنسانية هو تفادي التمييز وتوفير السلع والخدمات الأساسية التي تلبى احتياجات الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة مثل الحوامل أو الرضع أو كبار السن أو المعوقين أو الشعوب الأصلية التي تكون لديها تقاليد ثقافية خاصة.

دال - حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى

٥١ - التعليم: تظهر مشاكل خاصة ذات صلة بالحق في التعليم، في حالات الكوارث الطبيعية. وباستثناء المآوي التي استخدمت في منطقة الخليج بعد إعصار كاترينا، لاحظ الممثل في كل مكان زاره أن المدارس حُوِّلت إلى مآوي. وقد يكون هذا حلاً لفترة قصيرة (أيام أو أسابيع قليلة)، إلا أنه كثيراً ما تدوم هذه الحالات في الواقع لفترات طويلة. وهناك فعلاً حاجة إلى توفير مآوي للأشخاص المشردين، لكن بقاءهم لفترات طويلة في المدارس ليس حلاً مناسباً، إذ يمنع الأطفال في المناطق المتضررة من العودة إلى المدرسة واستئناف وتيرة حياة عادية وآمنة. وإضافة إلى هذا، علم الممثل بأن مباني المدارس لا تُصلح في بعض الحالات بعد

(٣٦) انظر الفقرة ٣٢ أعلاه.

استخدامها لإيواء الأشخاص المشردين لفترات طويلة، بسبب عدم تخصيص الاعتمادات اللازمة لذلك في الميزانية.

٥٢ - **حماية حقوق الملكية والسكن:** لاحظ الممثل أن استعادة الملكية والحياسة بعد الكوارث تشكل تحديات إضافية. وعادة ما تُدمر المساكن وغيرها من الممتلكات الخاصة في الكوارث المفاجئة. ولاحظ الممثل أن العديد من المشردين داخليا الذين التقى بهم الممثل خلال زيارات العمل التي قام بها لم يكن بوسعهم بعد استئناف حياتهم بسبب إطار القانون والميزانية غير الكافي لمساعدتهم في الحصول على ملكية جديدة أو في العودة إلى ممتلكاتهم السابقة وإعادة بنائها. وفي جميع الحالات لا يولى إلا اهتمام قليل أو غير كاف لحقيقة مفادها أن الأشخاص الأكثر تضررا هم الذين دُمرت سندات ملكيتهم أو الذين ليست لديهم سندات رسمية للملكية لأنهم كانوا يمتلكون الأرض والمساكن على أساس القانون العرفي أو الاستخدام الطويل الأمد الذي لم يعترض عليه أحد. وقد يصبح انعدام سندات الملكية أو الحياسة عائقا عند محاولة الحصول على تعويض أو دعم مالي من أجل إعادة إعمار المساكن.

٥٣ - إن التشرد، سواء كان على أساس أمر بالإجلاء أم لا، لا يبطل حقوق الملكية والحقوق الأخرى المتصلة بالأرض حتى وإن طال أجله. ولا يجوز التمييز ضد المشردين فيما يخص التمتع بحقوقهم وحرّياتهم بدعوى أنهم مشردون داخليا (المبدأ التوجيهي ١-١). وما لم يجد الأشخاص المشردون الذين يمتلكون أرضا أو مساكن على أساس الاستخدام الطويل الأمد الذي لم يعترض عليه أحد، حلا مستداما في مكان آخر، فيجب أن يُعتبروا كأصحاب حق في استعادة الحياسة بمجرد أن تسمح الأحوال بذلك بعد انحسار الكارثة.

٥٤ - ولاحظ الممثل أن في العديد من حالات الكوارث الطبيعية كانت هناك نسبة كبيرة من الأشخاص غير القادرين على العودة إلى شكل من أشكال السكن الدائم بعد مرور سنوات على الكارثة ورغم جهود جبارة لإعادة الإعمار. وفضلا عن ذلك، عندما قُدمت المساعدة لأغراض إعادة الإعمار (لفائدة المباني العامة والخاصة معا) لم يكن هناك دائما ما يضمن أن الأموال ستغطي التكاليف الإضافية لإعادة البناء بطريقة تجعل المباني منيعة أمام الكوارث في المستقبل. وفي مدغشقر، على سبيل المثال، أشارت السلطات والجهات الفاعلة الإنسانية إلى أنه كان من المعتزم رصد زيادة بنسبة ٢٠ في المائة في الميزانية لبناء المدارس، التي تُستخدم أيضا كماوي في موسم الإعصار، بطريقة تمكنها من مقاومة الأعاصير، ولكن هذه الزيادة لم تحصل على دعم أي جهة مانحة.

٥٥ - **الحصول على العمل وموارد الرزق:** لاحظ الممثل الثغرات الأكبر في تطبيق حقوق الحصول على العمل وموارد الرزق بعد الكوارث. وتفيد تقارير واردة من عدة بلدان متضررة من موجات تسونامي بأن أسرا كانت تعيش من صيد الأسماك، بما فيها أسر ترأسها نساء، انتقلت من المناطق الساحلية ووقعت في براثن الفقر بسبب عدم توفر أو عدم توفير أية بدائل لائقة لكسب الرزق في مناطق إعادة التوطين. وفي هندوراس، لاحظ الممثل أنه بالرغم

من إعادة الإعمار وإعادة التوطين بأسلوب جدير بالثناء، لم يكن بعد لدى الأشخاص المتضررين خيارات لائقة لكسب الرزق وكانوا يعتمدون باستمرار على المنح لعدة سنوات بعد الكارثة. وقد كانوا قبل إعصار ميتش قادرون على إعالة أنفسهم دون الاعتماد على إعانة الدولة بعملهم كعمال يوميين أو في مشاريع صغيرة أو كمزارعي كفاف. ومن جهة أخرى، اتخذت سلطات مدينة هيوستون في الولايات المتحدة الأمريكية تدابير فعالة من أجل إدماج الأشخاص المشردين من نيو أورليانز في سوق العمل المحلي بتقديمها لهم ما يلزم من المعلومات والمشورة الفردية.

٥٦- وفيما يخص الحصول على السكن والملكية والحياسة، وكذلك على موارد الرزق والعمل، رأى الممثل أن المشاكل تنجم في معظم الحالات عن قصور إطار القانون والميزانية، وأنها تضرب بجذورها أيضا في انتماء المتضررين في كثير من الأحيان إلى فئات مجتمعية مهمشة تقليديا أو حديثا، وهي فئات ترى أغلبية المجتمع أنه يمكن تجاهلها باطمئنان.

هاء - حماية الحقوق المدنية والسياسية الأخرى

٥٧- الوثائق: لاحظ الممثل أنه في حالات الكوارث الطبيعية تنشأ تحديات متعلقة بالوثائق مماثلة لتلك التي يشهدها الأشخاص المشردون جراء نزاع مسلح. ويؤثر انعدام الأحكام القانونية التي تسمح بإحلال سريع وسهل للوثائق الشخصية مثل شهادات الميلاد وغيرها من وثائق التعريف، في الكيفية التي يمكن أن يحصل بها الأشخاص على الخدمات الموجودة ويعيدوا بناء حياتهم. وعند زيارة الممثل إلى نيو أورليانز على سبيل المثال، أخبره المسؤولون في المدينة بأن هناك تأخيرا في الرد على عشرات المئات من طلبات شهادات الميلاد بسبب تلف السجلات في الفيضان الذي تلا إعصار كاترينا. ويأتي أحد الأمثلة على كيفية مواجهة هذه التحديات بطريقة مناسبة من سري لانكا، التي عملت فيها المكاتب الإقليمية للجنة حقوق الإنسان في سري لانكا، مباشرة بعد تسونامي، مع المسؤولين الإداريين المحليين من أجل تشكيل فرق متنقلة لمعالجة طلبات الأشخاص المشردين داخليا المتعلقة باستخراج الوثائق البديلة.

٥٨- حرية التنقل والانتقال: لاحظ الممثل عدة تحديات، تدخل بالأساس في سياق عمليات النقل القسري أو الحالات التي لا توجد فيها أية خيارات للعودة المستدامة لأن مناطق العودة لم تعد تبدو مناسبة للسكن. وفي موزامبيق، على سبيل المثال، وجد الممثل أن السلطات اتخذت مبادرة النقل الدائم للأشخاص الذين يعيشون في المناطق المعرضة للفيضان في حوض نهر زامبيزي. بيد أن مواقع النقل الدائم كانت بعيدة في بعض الأحيان عن الأراضي المنخفضة الخصبة في حوض النهر، مما حرم الأسر المتضررة من موارد رزقها. وفي غياب أي نشاط بديل لتوليد الدخل، رجع هؤلاء الأشخاص في نهاية المطاف إلى الأراضي المنخفضة الخصبة. بمجرد انتهاء موسم الفيضانات، بالرغم من توفير التعليم والرعاية الصحية

الأساسية في المواقع التي نقلوا إليها. وخلال الزيارات القطرية السابقة التي قام بها الممثل، لاحظ أن في بعض البلدان المتضررة بتسونامي، هناك دراسة جدية لإنشاء مناطق عازلة في السواحل التي سيمنع فيها البناء، للحد من الدمار والخراب جراء الكوارث في المستقبل. لكن، بعض التقارير أفادت بأنه تنشأ في بعض البلدان أحيانا هذه المناطق المحفوفة بمخاطر عالية بطريقة تمييزية ودون تبرير علمي أو أي تبرير آخر مناسب، إذ تستبعد عودة المجتمعات المحلية التقليدية، على سبيل المثال، لكن تسمح في الوقت ذاته ببناء مرافق سياحية.

٥٩- وبصورة عامة، يلاحظ الممثل أن إنشاء مواقع للنقل الدائم بعيدة عن المناطق المحفوفة بمخاطر عالية يقيد حق الأشخاص المشردين داخليا في أن يتخذوا بحرية قرار العودة أو الانتقال، المكرس في المبدأ التوجيهي ٢٨(١)، والمنتخب عن الحق في حرية التنقل واختيار مكان الإقامة. وعندما يقترن النقل الدائم بمنع صريح للعودة، تطبق المعايير التي تنص عليها المادة ٦(٢)(د) من المبادئ التوجيهية، أي يجب أن يكون ما يستدعي منع العودة هو سلامة وصحة الأشخاص المتضررين^(٣٧). وتطبق معايير مماثلة، عندما تمنع الدولة العودة بالفعل من خلال نقل المؤسسات التي تلي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية (الماء والصرف الصحي والمدارس والمراكز الصحية) نقلا دائما من المناطق المتضررة.

٦٠- ويجب أن تنفذ عمليات النقل، سواء كان طوعيا أو قسريا، بأسلوب عادل وغير تمييزي، وعلى نحو يحقق توازنا بين جميع الجوانب بما فيها السمات الجغرافية وشواغل حماية البيئة والأثر على موارد رزق المجموعات المهمشة اجتماعيا.

٦١- وإضافة إلى ذلك، يجب أن تُجرى عمليات النقل وفقا للمبدأ التوجيهي ٧. وعلى السلطات المعنية، أن تتأكد بالخصوص من أن جميع البدائل الممكنة قد استكشفت من أجل تجنب النقل القسري بالمرّة، وعليها أيضا أن تتشاور على النحو الواجب مع المجتمعات المحلية المتضررة، وأن تسعى إلى الحصول على موافقتها الصريحة، وأن تحترم حقها في الوصول سبيل فعال من سبيل الانتصاف فيما يتعلق بقرارات النقل القسري. وعلى هذه السلطات أن تسعى إلى إشراك الأشخاص المتضررين، لا سيما النساء، في التخطيط لنقلهم وإدارته بغية تحقيق حل مستدام لصالح هذه المجتمعات المحلية. ويجب أن يحصل الأشخاص الذين نقلوا إلى أماكن إقامة جديدة على موارد للرزق وفرص لتوليد الدخل وعلى المياه والصرف الصحي والخدمات العامة الأساسية (التعليم والصحة)، ويجب أن يكونوا في مأمن من التمييز من جانب المجتمعات المحلية. وتبين التجارب أنه عند الاستثمار في بناء المساكن أو الشقق، غالبا ما يكون هناك قصور في التركيز على خلق الفرص لكسب الرزق وتوفير الخدمات الأساسية في مواقع النقل، والتي ستكون ضرورية لاستدامة مواقع النقل الدائم البعيدة عن المناطق المحفوفة بمخاطر عالية.

(٣٧) انظر الفقرة ٤٤ أعلاه لمناقشة الشروط المحددة التي ينبغي توفرها.

واو - المجموعات ذات الاحتياجات الخاصة

٦٢- يستخلص الممثل أن من المهم جدا إجراء تحليل متوازن لحالة السكان المتضررين، فيما يتعلق بالتأهب للكوارث وفيما يتعلق بالاستجابة الفعلية وإعادة الإعمار، من أجل القدرة على ضمان احترام حقوق الإنسان الخاصة بالمتضررين. وبالرغم من وجود وعي، إلى حد ما، بكيفية تأثير الكوارث في النساء والأطفال، ولا سيما في ممارسة حقوقهم، فما زال هناك الكثير مما ينبغي فعله لضمان أن يُترجم هذا الوعي أيضا إلى استجابة فعلية.

٦٣- وفيما يخص كبار السن، يلاحظ الممثل أنهم يُهملون في أغلب الأحيان: كأشخاص ذوي احتياجات خاصة ولكن أيضا كأشخاص ذوي أدوار فعلية أو محتملة؛ وكأفراد كانوا نشطين سابقا في المجتمع و"أدوا واجباتهم"، كما عبّر عن ذلك نزلاء في دار لكبار السن في هيوستون، أمام الممثل خلال زيارته، أو كقائمين على رعاية الأطفال كما كان الأمر في هندوراس وموزامبيق.

٦٤- وبالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقات، رأى الممثل أن احتياجاتهم الخاصة تُهمل على ما يبدو بشكل مطرد تقريبا. وحسب منظمة الصحة العالمية، هناك ٦٥٠ مليون شخص حول العالم لديهم إعاقات^(٣٨)، وهو عدد يشكل تقريبا ١٠ في المائة من سكان العالم. بيد أن الممثل لم ير إلا القليل من الأحكام أو البرامج التي تراعي أن لدى ١٠ في المائة من السكان احتياجات خاصة في حالة التأهب للكوارث وخلال الاستجابة للكوارث أو بعد مرحلة إعادة الإعمار. ويبدو أن هناك قصورا في الوعي بما يلي: (أ) ضرورة من دمج الأشخاص ذوي الإعاقات قبل الكارثة في تدابير التأهب للكوارث على نحو لائق يلبي احتياجاتهم؛ (ب) احتمال إصابة عدد كبير من الأشخاص بإعاقات خلال الكارثة، في الحالات التي تتسبب فيها الزلازل مثلا في انهيار المباني ويفقد جرائها العديد من الأشخاص أحد أطرافهم. ويشير الممثل إلى أنه رغم دخول اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة حيز التنفيذ حديثا، فإن هناك عددا كبيرا من التوقيعات عليها. وتلزم المادة ١١ من الاتفاقية الدول الأطراف بشكل خاص باتخاذ "كافة التدابير الممكنة لضمان حماية وسلامة الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يوجدون في حالات تتسم بالخطورة، بما في ذلك حالات [...] الطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية".

٦٥- وتتأثر الشعوب الأصلية خاصة بالكوارث الطبيعية المتصلة بتغير المناخ، بما فيها الكوارث التي تحدث ببطء مثل ذوبان الجليد الدائم أو التغيرات التي تشهدها النباتات والحيوانات الأساسية بالنسبة لنمط الحياة التقليدي للشعوب المعينة أو التصحر. ولدى الشعوب الأصلية احتياجات خاصة متعلقة بالحماية في حالة التشرّد. بما أنهم يواجهون أيضا

(٣٨) انظر الموقع التالي: <http://www.who.int/disabilities/en/>

التمييز على أساس هويتهم الأصلية وهم غير مهيين جيداً في بعض الأحيان للتحويل الجذري في ظروف المعيشة الذي ينجم عن العديد من حالات التشرد، لا سيما حالات الانتقال من الأرياف إلى المناطق الحضرية. وفضلاً عن ذلك، لا يُدمج أفراد الشعوب الأصلية في أغلب الأحيان في خطط التأهب بسبب العوائق الجغرافية واللغوية والثقافية وأحياناً قد لا يُعار أيضاً أي اهتمام للمعارف القيمة التي تحظى بها الشعوب الأصلية بشأن الكوارث الطبيعية. كما أن الأشخاص الذين يعيشون حياة الرعاة والبدو لا يعرفون غالباً كأشخاص مشردين، حتى وإن كانوا قد أجبروا على تغيير مسالكهم المعتادة للهجرة هرباً من آثار الجفاف أو الفيضان أو الكوارث الطبيعية الأخرى أو تجنباً لها.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٦ - خلافاً للتعريف الشامل الوارد في المبادئ التوجيهية، ما زال هناك نزوع لدى الحكومات وكذلك الجهات الفاعلة المعنية بحقوق الإنسان إلى اعتبار التشرد الداخلي معادلاً للزراع. لكن الكوارث الطبيعية قد تشرد عدداً مساوياً أو أكثر من الأشخاص. وإلى جانب ذلك، ففي ظل تغير المناخ، من المحتمل أن يزيد تواتر الكوارث الطبيعية المفاجئة وغير المفاجئة على حد سواء. ولم يتسن حتى الآن إعداد تقديرات موثوقة بشأن حالات التشرد الناجمة عن الكوارث، ويشجع الممثل الجهات الفاعلة الإنسانية على سد الثغرة في مجال البحوث. وكما في حالة النزاع المسلح، ما زال القلق يساور الممثل إزاء قصور العناية ونقص البيانات بشأن الأشخاص الذين يبحثون عن ملاذ لدى أسر مضيضة خلال كارثة أو بعدها. ولهذا فهو يشجع الدول والجهات الفاعلة الإنسانية على استحداث أدوات تسمح بتحسين تغطية ورصد احتياجات المشردين والأسر المستضيفة لهم على حد سواء.

٦٧ - ثانياً، هناك نزوع إلى الإقرار بأن التشرد وآثاره أمور "حتمية"، لأن التشرد إنما ينجم عن كوارث "طبيعية". بيد أن هناك الكثير مما يمكن للدول والجهات الفاعلة الإنسانية أن تقوم به لمنع آثار المخاطر الطبيعية أو التخفيف منها، والحد من التشرد وتحسين حماية السكان المتضررين. وعلى الدول مسؤولية حماية حقوق جميع الأشخاص الذين يعيشون في أقاليمها أو تحت ولايتها، بمن فيهم المشردون، المنبثقة عن سيادة الدولة (وليس على الرغم منها). وتُترجم هذه المسؤولية إلى التزامات ملموسة متعلقة بحقوق الإنسان قد لا تُحترم أحياناً بسبب حالات الإهمال أو اللامبالاة - التي تكون في الواقع الحالات النموذجية لانتهاكات حقوق الإنسان في سياق الكوارث الطبيعية.

٦٨ - وبالتالي، لا بد من تدخل الدولة. ويجب اتخاذ أهم التدابير التي يمكن أن تستخدمها الدولة لمنع التشرد، قبل وقوع الكوارث. ويوصي الممثل الدول باستثمار المزيد من الموارد والأفكار في تحسين نظم الإنذار المبكر وخطط الكوارث الطارئة وتدابير

التخفيف من حدة الكوارث كجزء من أنشطتها الإنمائية، لا سيما في إطار الجهود الرامية أيضا إلى حماية البيئة في ضوء إمكانية الحماية الطبيعية التي تتيحها البيئة لاتقاء المخاطر الطبيعية. وينبغي أن تسلّم الدول بأنه لا بد من أن تكون عملية الحماية دورية. وكثيرا ما تكون المخاطر الطبيعية ظواهر متكررة، مما يسمح بالتكيف والترشييد المستمرين لما يطبق من تدابير التأهب والتخفيف. وقد لا يتطلب هذا في أغلب الأحيان من الدول والجهات المانحة إعادة بناء ما هُدم فقط بل الاستثمار في الهياكل الأساسية والمؤسسات التي توفر مستوى حماية أعلى من السابق. ويجب أن تعزز أيضا تدابير الانتعاش وإعادة الإعمار التي تساعد على تسهيل العودة أو إعادة التوطين في أماكن أخرى، لا سيما البرامج الخاصة بموارد الرزق، بغية تحسين قدرة المجتمعات المحلية على التعامل مع الأوضاع المستجدة.

٦٩- ثالثا، في حالات الكوارث، ما زال يسود نهج يعامل الأشخاص المشردين داخليا كحالات ترعاها الدولة وليس كعناصر فاعلة مستقلة وذات حقوق. وفي هذا السياق، يوصي الممثل بتعزيز الجهود من أجل التشاور في جميع المراحل مع السكان الذين تضرروا جراء الكوارث أو الذين قد يتضررون. وينبغي تنفيذ إجراءات التأهب للكوارث، كأداة لمنع التشرّد وحماية الأرواح، بمزيد من التضافر مع إشراك السكان الذين يحتمل تضررهم إشراكا تاما في خطط الإجلاء، وتحديد مواقع الإجلاء وإنشاء مآوى واستحداث نظم إنذار مكيفة مع احتياجات السكان، مع مراعاة تنوع السكان واحتياجات الحماية الخاصة بالمجموعات الضعيفة أو المهمشة اجتماعيا. وينبغي أن تشجع الحكومات أيضا إنشاء آليات مستقلة للرصد والشفافية فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية عن طريق إشراك آليات الوطنية لحقوق الإنسان ومجموعات المجتمع المدني ومثلي المجتمعات المحلية المتأثرة في آليات تنسيق الاستجابة للكوارث.

٧٠- وإن حق المشردين في اختيار العودة إلى منازلهم في منطقة متضررة بكارثة أو الاستقرار في مكان آخر هو حق أسمى. ويمكن بل وينبغي تشجيع وتسهيل عمليات الإجلاء والنقل الدائم إلى مناطق أكثر سلامة، والتي تجري بالتشاور الوثيق مع المجتمعات المحلية المتضررة والمجموعات المهمشة داخل هذه المجتمعات، شريطة أن تتوفر الهياكل الأساسية الأولية وفرص كسب الرزق. بيد أنه لا يُسمح بتدابير الإجلاء أو النقل القسري إلا في ظروف محدودة وكحل أخير عندما وطالما تكون هناك حاجة إليها من أجل حماية سلامة المتضررين البدنية وصحتهم

٧١- رابعا، يشدد الممثل على أن الكوارث الطبيعية لا تؤثر في جميع الأشخاص بالطريقة نفسها. ولا بد من إجراء تحليل سياتي لمعرفة الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية ونوع الحماية التي يحتاجون إليها وفي أية ظروف. وبصورة عامة، تؤدي الكوارث الطبيعية والتشرّد إلى تفاقم أنماط التمييز واختلال ميزان القوى الموجود داخل المجتمع.

وهكذا، فإن النساء والأطفال، لا سيما النساء اللواتي يرأسن أسرا، وكبار السن والأشخاص المعوقين والأشخاص المرضى أو المصابين بشكل بالغ والفقراء والأشخاص المنتمين إلى مجموعات مهمشة اجتماعيا (بمن فيهم المهاجرون وأفراد الشعوب الأصلية أو الأقليات في حالات كثيرة) يتضررون بالكوارث الطبيعية أكثر من غيرهم. ومن المحتمل أيضا أن تتعرض هذه المجموعات للمزيد من الإساءات في حالة التشرّد، لا سيما إذا نُقلوا إلى موقع مختلف تماما عن موطنهم من قبيل مأوى أو منطقة حضرية فقيرة. ولذا يحث الممثل الدول والجهات الفاعلة الإنسانية على مراعاة الاحتياجات الخاصة لهذه المجموعات في خطط الاستجابة للكوارث، بالاعتماد على التشاور والمشاركة. وعند تنفيذ برامج إعادة التأهيل والانتعاش المبكر بغية التخفيف من حدة الآثار السلبية لكارثة طبيعية، ينبغي أن تطبق معايير قائمة على الحقوق لتوزيع المساكن الجديدة ومواد البناء والأدوات والأسمدة والمواد الغذائية وغير الغذائية. وينبغي رصد عمليات التوزيع للتأكد من أن المستهدفين، لا سيما المجموعات التي يحتمل تعرضها للتمييز، قد استفادوا من هذه العمليات ولم يتعرضوا لمزيد من التهميش.

٧٢- وأخيرا، يؤكد الممثل من جديد أن الالتزام بحماية الأشخاص المشردين بسبب الكوارث الطبيعية نابع من مجموعة واسعة من معايير حقوق الإنسان، بما فيها بالأخص الحق في الحياة والسلامة البدنية. وهذا يمنع الدول من أن تدعي ببساطة الافتقار إلى الوسائل لتبرير التقصير في الوفاء بالتزاماتها. وخلال الزيارات التي قام بها الممثل، اتضح له أن بعض الدول على استعداد أفضل لحماية سكانها من الكوارث الطبيعية، دون أن يكون مستوى الحماية المقدمة مرآة بالضرورة لثرائها أو فقرها النسبي. ويشجع الممثل جميع البلدان، لا سيما تلك المعرضة أكثر من غيرها لاحتمال الكوارث، على التأكد من أن الأطر الحالية للقانون والميزانية تسمح بالاستجابة للاحتياجات الخاصة للمشردين داخليا، بمن فيهم المجموعات ذات الاحتياجات الخاصة، لكفالة حقوقهم الإنسانية.

٧٣- وفي الوقت نفسه، يقرّ الممثل بالعلاقة بين الفقر والكوارث الطبيعية التي سيتفاقم أثرها السلبي لأن من المتوقع بشكل كبير أن يلحق تغير المناخ الضرر الأكبر بالدول التي تسهم فيه إلا في أضيق الحدود. وبالتالي، فإن من مسؤولية الدول المتقدمة، بل ومن مصلحتها الخاصة أيضا، أن تستثمر موارد وأفكارا في مساعدة أقل البلدان نموا في جهودها من أجل الاستعداد والاستجابة للكوارث الطبيعية وحماية الأشخاص المشردين أو المتضررين بصورة أو بأخرى. وعلاوة على ذلك، وبما أن الأشخاص المشردين نتيجة لعوامل بيئية سيعبرون بأعداد متزايدة الحدود الدولية، فقد تكون ثمة حاجة أيضا إلى استحداث نظم إضافية للحماية يتفق عليها دوليا لسد الثغرات القائمة.