الأمم المتحدة

A/66/813

الجمعية العامة

Distr.: General
22 May 2012
Arabic
Original: English

الدورة السادسة والستون

البند ٣٥ من جدول الأعمال

النزاعات التي طال أمدها في منطقة مجموعة بلدان جورجيا وأوكرانيا وأذربيجان ومولدوفا وآثارها على السلام والأمن والتنمية على الصعيد الدولي

حالة المشردين داخلياً واللاجئين من أبخازيا، جورجيا ومنطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية، جورجيا

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – معلومات أساسية ٣

ثالثا – حق العودة ٥

ألف – نطاق التشرد والعودة والإدماج المحلي ٥

باء – الإطار المؤسسي والتدابير التنفيذية ١٠

رابعا – حظر التغيير الديمغرافي القسري ١٥

080612 070612 12-34929 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

الصفحة

خامسا – إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية. ١٥
ألف – الأسس القانونية الدولية التي تنظم إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية ١٥
باء – التحديات المتعلقة بعمليات الإغاثة ١٦
سادسا – حقوق الملكية للاجئين والمشردين داخليا ١٨
سابعا – الجدول الزمني للعودة الطوعية لجميع اللاجئين والمشردين داخليا ١٩
ثامنا – الاستنتاج. ١٩

أولا – مقدمة

١ – يقدَّم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٨٧/٦٥ الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً شاملاً في دورتها السادسة والستين عن تنفيذ القرار. ويغطي التقرير الفترة من ١ نيسان/أبريل ٢٠١١ إلى ٣٠ آذار/مارس ٢٠١٢، وهو يستند إلى المعلومات التي وردت من عدد من هيئات الأمم المتحدة.

٢ – ووفقاً لأحكام القرار، يركِّز التقرير على ما يلي: (أ) حق جميع المشردين داخلياً واللاجئين وذريتهم، بغض النظر عن انتمائهم العرقي، في العودة؛ (ب) حظر التغيرات الديمغرافية القسرية؛ (ج) إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية؛ (د) أهمية الحفاظ على حقوق الملكية للاجئين والمشردين داخلياً؛ (ه) وضع جدول زمني لضمان سرعة العودة الطوعية لجميع اللاجئين والمشردين داخلياً إلى ديارهم.

ثانياً – معلومات أساسية

٣ – عقب تصعيد النزاع في عام ١٩٩٢، الذي تسبب في تشريد عدد كبير من المدنيين، انتهت الأعمال القتالية المسلحة بين الجانبين الجورجي والأبخازي بتوقيع اتفاق في موسكو في ١٤ أيار/مايو ١٩٩٤ لوقف إطلاق النار والفصل بين القوات (انظر S/1994/583 و Corr.1). وسبق هذا الاتفاق توقيع الاتفاق الرباعي المتعلق بالعودة الاختيارية للاجئين والمشردين في موسكو في ٤ نيسان/أبريل ١٩٩٤ (انظر S/1994/397)، الذي اتفق فيه الطرفان على التعاون والتفاعل في تخطيط وتنفيذ أنشطة ترمي إلى صون وضمان العودة المأمونة والآمنة والكريمة للأشخاص الذين كانوا قد فرُّوا من مناطق تقع في دائرة النزاع إلى مناطق إقامتهم الدائمة السابقة. وانتهت الأعمال العدائية المسلحة بين الجانبين الجورجي والأوسيتي الجنوبي باتفاق سوتشي المؤرخ ٢٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، الذي أقام وقفاً لإطلاق النار بين القوات الجورجية وقوات أوسيتيا الجنوبية، وأنشأ لجنة المراقبة المشتركة وقوات حفظ السلام المشتركة.

٤ – وعقب انتهاء الأعمال القتالية التي بدأت في منطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية في ٧ و ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٨، وتمشياً مع خطة النقاط الست المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ٢٠٠٨ وتدابير تنفيذها التي تمت الموافقة عليها في ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ (انظر S/2008/631، الفقرات ٧-١٥)، بدأت المناقشات الدولية في جنيف في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ تحت الرئاسة المشتركة للاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والأمم المتحدة (انظر S/2009/69 و Corr.1، الفقرات ٥-٧). وكان من المقرر

أن تتناول المناقشات الدولية قضايا الأمن والاستقرار وعودة المشردين داخلياً واللاجئين. وبحلول نهاية الفترة المشمولة بالتقرير، كانت قد عقدت ١٩ جولة من مناقشات جنيف الدولية، عقد فيها المشاركون اجتماعات في فريقين عاملين متوازيين.

٥ - وفي حزيران/يونيه ٢٠١١، وافقت الجمعية العامة، في قرارها ٦٥/٢٨٨، على الميزانية المخصصة لممثل الأمم المتحدة في مناقشات جنيف الدولية. ويسّر إنشاء بعثة سياسية خاصة التزامات الأمم المتحدة المستمرة في عملية جنيف. ويتولى ممثل الأمم المتحدة وفريقه مسؤولية التحضير لجلسات مناقشات جنيف الدولية، بالتشاور مع الرؤساء المشاركين. وهم مسؤولون أيضاً عن تحضير وعقد وتيسير الاجتماعات الدورية للآلية المشتركة لمنع الحوادث ومواجهتها، برعاية الأمم المتحدة، في غالي (انظر S/2009/254، الفقرتان ٥ و ٦).

٦ - وواصل المشاركون في الفريق العامل الأول لمناقشات جنيف الدولية مناقشة الحالة الأمنية على أرض الواقع والشواغل التي أُعرب عنها في ما يتعلق بالاحتجازات وإجراءات العبور وغير ذلك من المستجدات على أرض الواقع، بما في ذلك الإفادات التي وردت بخصوص وقوع أنشطة ذات صفة عسكرية وتدريبات عسكرية مقرّرة وكذلك إعادة هيكلة القوات. وواصلوا أيضاً مناقشاتهم بخصوص مسألتين رئيسيتين هما عدم استخدام القوة والترتيبات الأمنية الدولية. وقد شجعني تزايد الاتصالات المباشرة بين المشاركين على هامش الجولات الأخيرة لمناقشات جنيف الدولية.

٧ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، تركّزت الجهود التي بذلها الفريق العامل الثاني على معالجة حقوق المشرّدين، بما فيها حقهم في العودة، والاحتياجات الإنسانية لجميع السكان المتضرِّرين. وانصبّ تركيز المناقشات على جملة أمور منها التوصل إلى توافق في الآراء بخصوص وثيقة إطارية تؤكد المبادئ الأساسية المعترف بها دولياً وتنظِّم معاملة المشردين، وعلى ضرورة إتاحة المجال لوصول المساعدات الإنسانية والبحث عن حلول دائمة للتشرُّد، بما في ذلك العودة الطوعية في أمان وكرامة.

٨ - وأجرى الفريق العامل الثاني أيضاً استعراضاً منهجياً للحالة على أرض الواقع وناقش التدابير الإنسانية الممكن اتخاذها لتلبية احتياجات محددة للمشردين داخلياً. وقدم عدة مشاركين إحاطات بشأن برامجهم ومشاريعهم الإنسانية والمتعلقة بالهياكل الأساسية، وظلت إمكانية الحصول على إمدادات البنزين والمياه الصالحة للشرب والري من المسائل المطروحة في جدول الأعمال. ومن المسائل التي ناقشها الفريق العامل بأكبر قدر من الاستفاضة في الجولات الأخيرة لمناقشات جنيف الدولية، رغم أنه سادت آراء مختلفة بين المشاركين، التحدي الذي تمثِّله يرقة جادوب أعشاش الصنوبر على الإنتاج الزراعي وإمكانية التصدي

الموحد لها، بما في ذلك تدابير الوقاية والتخفيف من آثار هذه الآفة في المناطق المتضررة. وتبادل المشاركون الآراء بانتظام حول حالة حقوق الإنسان على أرض الواقع. واقترحت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إنشاء بعثة تقنية بهدف إطلاع المفوض السامي والمشاركين في مناقشات جنيف على آخر المستجدات المتعلقة بحالة حقوق الإنسان على أرض الواقع. واتصل موضوع آخر حظي باهتمام كبير من قِبل جميع المشاركين بالمفقودين نتيجة للنزاع الذين لم يتسن بعد تحديد مصيرهم.

٩ - وألاحظ مع التقدير التقدم الذي أبلغت عنه منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن بعض مشاريع المياه والتفهم الذي أبداه جميع المشاركين في الفريق العامل الثاني إزاء محنة أسر المفقودين والالتزامات المتعهد بها للمشاركة بشكل مُجد، في هذه المسألة، ولا سيما بدعم العمل الذي تقوم به لجنة الصليب الأحمر الدولية في هذا الشأن. ولئن بقي العديد من المسائل الإنسانية دون حل، فإن مناقشات جنيف الدولية لا تزال تتيح الفرصة لإثارة مثل هذه المسائل على نحو بنّاء وتتيح للمشاركين فرصة للاتصال بوكالات الأمم المتحدة الإنسانية وصناديقها وبرامجها في جنيف.

١٠ - ولإتاحة المزيد من المناقشات المستنيرة، عُقدت ''دورات إعلامية'' خاصةٌ بالاقتران مع دورات جنيف الرسمية، وفي مناسبة واحدة تم ذلك في سياق آلية غالي المشتركة لمنع الحوادث ومواجهتها، بما سمح للمشاركين بالاستفادة من خبرات ونصائح الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والخبراء الخارجيين. وأتيحت للمشاركين، أثناء الدورات الإعلامية، فرصة تعميق فهمهم لجملة أمور منها متى يعدّ التشريد منتهياً، ومختلف الجوانب المتصلة بتدابير بناء الثقة، والتحديات وأفضل الممارسات المتعلقة بالبحث عن المفقودين وحماية التراث الثقافي.

١١ - وفي الوقت الحالي، لا تزال مناقشات جنيف هي المنتدى الوحيد لالتقاء الأطراف المعنية ومعالجة القضايا التي حُدّدت في قرار الجمعية العامة ٢٨٧/٦٥.

ثالثاً - حق العودة

ألف - نطاق التشرد والعودة والإدماج المحلي

١٢ - لم تحدث أي تطورات رئيسية خلال الفترة المشمولة بالتقرير في ما يتعلق بممارسة اللاجئين والمشردين داخلياً لحقهم في العودة. ولم يلاحظ حدوث أي حالات رئيسية جديدة للعودة إلى المناطق المتاخمة لمنطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية. وفي حين عاد أكثر من ١٠٠ ٠٠٠ شخص من الذين شُردوا في نزاع عام ٢٠٠٨ إلى ديارهم، تعتبر مفوضية

الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن زهاء ٠٠٠ ٣٤ شخص من الذين عادوا إلى هذه المناطق المتاخمة ظلوا في وضع شبيه بوضع المشردين داخلياً بما أنهم ما زالت لهم احتياجات محددة للحماية تتصل بتشردهم السابق. وثمة ما يعيق حدوث مزيد من حالات العودة إلى هذه المناطق ويتمثل في الشواغل الأمنية ودمار المنازل وأسباب المعيشة والفرص الاقتصادية المحدودة نظراً لعدم وجود نُظم ريٍّ فعّالة، وعدم التمكن من الوصول إلى الحقول والبساتين والمراعي التقليدية.

١٣ - وفي الفترة المشمولة بالتقرير السابق، قدّم المشاركون المعنيون بالأمر في مناقشات جنيف مقترحات تتعلق بعودة السكان المشرّدين إلى مقاطعة أخالغوري. وتواصل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مشاوراتها حول المقترحات من أجل كفالة العودة الآمنة والطوعية إلى المقاطعة. وفي هذا السياق، يلزم اتخاذ مزيد من الخطوات لتسهيل إجراءات العبور في المنطقة بحيث تسمح للأفراد لا بالمحافظة على الاتصال بمجتمعاتهم الأمّ ومتابعة ما يجري بها من تطورات فحسب، وإنما أن يختاروا أيضاً على نحو حرٍّ ومستنير إمّا العودة وإمّا الاندماج في المناطق التي نزحوا إليها أو في مناطق أخرى.

١٤ - ووفقاً لما أفادت به وزارة شؤون المشردين داخلياً من الأراضي المحتلة والإيواء واللاجئين في جورجيا، كان عدد المشردين داخلياً المسجّلين يبلغ ٢٩٥ ٢٦٥ في ٣١ آذار/مارس ٢٠١٢. وهذا يمثّل زيادة عن عدد الأشخاص المسجّلين بحلول نهاية عام ٢٠١٠ والذي بلغ ٥٢٨ ٢٥٦، وهو ما يعزى بشكل رئيسي إلى مولد أطفال لأسر مشردة داخلياً وإلى عودة مشردين من بلدان ثالثة إلى جورجيا وإلى حالات التسجيل المتأخر. ويشمل هذا العدد ٥٩٢ ٢٤٢ شخصاً شُردوا في النزاعات السابقة و ٧٨٩ ١٨ شخصاً شُرِّدوا في نزاع آب/أغسطس ٢٠٠٨، و ٩١٤ ٣ شخصاً شُرِّدوا مرتين. وبالإضافة إلى ذلك، لا يزال حوالي ٣٠٠ شخص من أقرب المناطق إلى منطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية في حالة تشرد بسبب الشواغل الأمنية أو انعدام أسباب المعيشة؛ وتعتبرهم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مشردين داخلياً طبقاً للتعريف الوارد بشأنهم في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، ولكن دون أن يحظوا بصفة المشردين داخلياً بموجب التشريعات الوطنية. وعلاوة على ذلك، تشير التقديرات إلى أن نحو ٠٠٠ ١٠ شخص لا يزالون مشردين داخل منطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية.

١٥ - وتواصل حكومة جورجيا تنفيذ استراتيجية الدولة بشأن المشرّدين داخلياً. وانتهت الجهود المبذولة في إطار خطة العمل لتنفيذ استراتيجية الدولة المتعلقة بالمشرّدين داخلياً للفترة ٢٠٠٩-٢٠١١، وقد أسفرت عن إحراز تقدم كبير على صعيد توفير الحلول السكنية

الدائمة للمشردين داخلياً. ووفقاً لما أفادت به وزارة شؤون المشردين داخلياً من الأراضي المحتلة والإيواء واللاجئين في جورجيا، تم بحلول نهاية عام ٢٠١١ إيجاد حلول دائمة لـ ٦٠٠ ٢٣ أسرة من المشردين داخلياً تتألف من ٤٠٠ ٦٩ شخص، وذلك إما في مستوطنات جديدة أو في مراكز جماعية سابقة تمّ إصلاحها وخصخصتها. وتلقّت ٣٨٨ ٥ أسرة أخرى من المشردين داخلياً إعانة نقدية لتلبية حاجاتهم السكنية. وانتهت الحكومة الآن من تحضيراتها لخطة العمل لتنفيذ استراتيجية الدولة المتعلقة بالمشرّدين داخلياً للفترة ٢٠١٢-٢٠١٤، التي تعالج المجالات التالية: (أ) حلول سكنية دائمة؛ و (ب) إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية؛ و (ج) توفير أسباب المعيشة؛ (د) تحسين إعلام المشردين داخلياً ومدى مشاركتهم. وانتهت عملية صياغة مشروع خطة العمل التي شاركت فيها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة، في نهاية الفترة المشمولة بالتقرير، ومن المقرر اعتماد خطة العمل بشكل رسمي بإصدار مرسوم حكومي في شهر أيار/مايو ٢٠١٢.

١٦ - وأوضحت التعديلات التي أدخلت على التشريعات الوطنية التي تنظم معاملة المشردين داخليا عددا من المسائل وعززت حمايتهم من التمييز. غير أنه أدخلت في الوقت ذاته، مصطلحات وتعاريف مع هذه التعديلات تحكمها اعتبارات سياسية، ونتيجة لذلك، لا يتمكن جميع المشردين داخليا - حسب التعريف الوارد في القانون الدولي وفي الممارسة - من التمتع بمزايا ''قانون المشردين قسرا - المضطهدين من أراضي جورجيا المحتلة'' حسب تسميته الجديدة وبصيغته المعدلة. ومع الإقرار بأن الدول تتمتع بقدر من السلطة التقديرية في وضع تشريعات وطنية تحكم معاملة المشردين داخليا، ينبغي احترام حقوق جميع المشردين داخليا وحمايتها كما هي محددة في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي.

١٧ - ونتيجة لعمليات الترحيل التي جرت في سياق جهود الحكومة لتوفير حلول سكنية دائمة للأسر المشرّدة داخليا، وما اتصل بها من عمليات إخلاء، تولّدت مظالم وتعالت بعض الاحتجاجات في صفوف المشردين داخليا. وفي أعقاب دعوة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وجهات فاعلة أخرى، عدلت الحكومة نهجها، وهي الآن توفر مزيدا من الحلول السكنية في المراكز الحضرية والاقتصادية وتحاول اجتناب عمليات الترحيل من مناطق حضرية إلى مناطق نائية. وقد وسعت مشاريع أخرى، مثل السكن الريفي الذي يجمع بين المأوى والأراضي الزراعية، نطاق خيارات الحلول السكنية. وقد تم عموما احترام إجراءات التشغيل الموحدة للحكومة، التي وضعت بغية زيادة شفافية عمليات الترحيل وحماية الأشخاص المشردين داخلياً الذين يخضعون لها. ومن المهم أن يراعى في أي عملية ترحيل احترام حقوق المشرّدين داخليا وحمايتها، وأن تكون العملية شفافة وأن تشمل توفير ضمانات قانونية.

١٨ - وبالنظر إلى حجم عملية التشريد، تظل هناك تحديات تتعلق بإدماج الأشخاص المشردين داخليا. وقدّرت الحكومة أنه (رهنا بالتضخم وتقلبات أسعار الصرف) يلزم ٧٤٩ مليون دولار (منها ٤٤٩ مليون دولار لتشييد مبان جديدة و ٣٠٠ مليون دولار لتقديم المساعدات السكنية في صورة أموال) لتلبية كامل الاحتياجات السكنية المتبقية لدى جميع المشردين داخليا. غير أن توفير المأوى الدائم، وإنْ كان جانبا ضروريا للإدماج، ليس بالجانب الوحيد. فلا بد كذلك من تناول الجوانب الاجتماعية - الاقتصادية، مثل توفير سبل المعيشة المستدامة وفرص الحصول على الخدمات التعليمية والطبية والاجتماعية الجيدة النوعية. وستواصل وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والجهات المانحة وسائر الجهات المعنية جهودها لتلبية احتياجات السكان المشردين، والعمل على إيجاد حلول دائمة ومساعدة الحكومة على حماية وضمان حقوق السكان المتضررين. ومن أجل سد الفجوة بين الاستجابة الإنسانية وأنشطة التنمية، وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين برنامجا مشتركا يهدف إلى تحسين سبل معيشة المشردين داخليا والعائدين منهم في شيدا كارتلي، وهما يفكران في محاكاة مثل هذا البرنامج في المناطق الأخرى المتأثرة بالتشريد.

١٩ - ويقدر أن هناك ٠٠٠ ٤٥ شخص ربما عادوا من تلقاء أنفسهم أو هم في سبيلهم إلى العودة إلى ديارهم في مقاطعة غالي، ولوحظت أيضا تحركات موسمية. وهؤلاء الأفراد تعتبرهم حكومة جورجيا رسميا من المشردين داخليا، وهم من ثمّ مستحقّون للمساعدة. ولم تتوافر بعد بيانات أكثر دقة وشمولا تم التحقق منها بشكل مستقل عن أعداد وأوصاف العائدين أو غيرهم من أهالي المجتمعات المتضرّرة من النزاع المقيمين في مقاطعة غالي. وقد دعا ممثلي السابق المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين منذ عدّة سنوات إلى إجراء عملية تحقّق وتوصيف تكون بمثابة خطوة أولى نحو تقييم احتياجات العائدين من تلقاء أنفسهم إلى المقاطعة والمجتمعات المستضيفة لهم على صعيدي الحماية والمساعدة. وقد أيّد مجلس الأمن في قراراته ١٧٥٢ (٢٠٠٧) و ١٧٨١ (٢٠٠٧) و ١٨٠٨ (٢٠٠٨) إجراء هذه العملية وفقا للاتفاق الأولي الذي أُبرم في عام ٢٠٠٥. ومما يؤسف له أنه لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء بخصوص تنفيذ العملية، وما زالت القضية مدرجة في جدول أعمال الفريق العامل الثاني لمناقشات جنيف الدولية.

٢٠ - وأثناء الأشهر الثمانية الأولى من الفترة المشمولة بالتقرير، كان لعدد من التطورات أثر إيجابي على الحالة الإنسانية والأمنية للسكان في منطقة غالي وعلى آفاق إعادة إدماج العائدين أو الذين هم في طريق العودة. ومن بين التطورات انخفاض معدلات الجريمة، وعدد أقل بكثير من حوادث الابتزاز خلال موسم جني البندق، وتدابير متنوعة متعلقة بالهياكل

الأساسية والبناء ووفرت أيضا بعض الفرص المدرة للدخل. ومع الأسف، تعطّل هذا التوجه الإيجابي اعتبارا من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ بسبب عدد من الحوادث الخطيرة، ومنها جرائم قتل، واستخدام الأجهزة المتفجرة المرتجلة، والأعمال الإرهابية المزعومة، وكذلك تكرر جرائم أخرى. وكانت القيود المؤقتة المفروضة على التنقلات عبر نهر إنغوري من ٢٢ شباط/فبراير إلى ٦ آذار/مارس ٢٠١٢ قد عرقلت إلى حد ما إمكانية حصول السكان المتضررين على الخدمات ووصولهم إلى الأسواق، وتسببت فورا في ارتفاع أسعار الأغذية، مما أثار القلق في صفوفهم. وعلى الرغم من بعض التحسينات الجديرة بالذكر، منها تشييد الهياكل الأساسية وإصلاحها، والجهود الإنسانية الكبيرة التي بذلت، فإن عملية إعادة الإدماج لم تنته بعد حيث أنه ما زالت لدى الكثيرين احتياجات ومكامن ضعف ناجمة عن تشرّدهم في السابق. وما زال العائدون من تلقاء أنفسهم أو من هم في سبيلهم إلى العودة يعربون عن مخاوفهم إزاء الحالة الأمنية، بما في ذلك معدّلات الجريمة، وعن احتياجهم إلى الدعم لإعادة بناء المساكن وإعادة إيجاد السبل المستدامة لكسب العيش.

٢١ - ومنذ بدء النزاع في آب/أغسطس ٢٠٠٨، لم تتح لوكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها إمكانية الوصول العملياتي إلى منطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية، وهي بالتالي ليست في وضع يمكّنها من التحقق من التحركات المتصلة بالتشرد أو العودة، أو من رصدها عن كثب. غير أنه في إطار التحضير لدورات مناقشات جنيف الدولية، تمكن الرؤساء المشاركون وموظفون من الأمم المتحدة زيارة منطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية والوقوف على التقدم الملحوظ المحرز في عدد من جهود التأهيل المتعددة الأوجه المضطلع بها. وتشير المعلومات التي أتاحتها دائرة الهجرة الاتحادية بالاتحاد الروسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى أن ٢٦٩ ٤ أسرة (٣٤٦ ٥ شخصا) من جورجيا (منهم مواطنون وأشخاص عديمو الجنسية) تقدّمت بطلبات للاعتراف بأفرادها كلاجئين في الاتحاد الروسي خلال الفترة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١١. ويشمل هذا المجموع ٨٠٥ ١ أسر (٢٧٨ ٢ شخصا) تقدّمت بالطلبات في عام ٢٠٠٨، و ٢١١ ١ أسرة (٥٢٥ ١ شخصا) في عام ٢٠٠٩، و ٥٢٤ أسرة (٦٤١ شخصا) في عام ٢٠١٠، و ٢٨٠ أسرة (٣١٤ شخصا) في عام ٢٠١١. واعتُرف بما مجموعه ١٥٢ أسرة (١٩٩ شخصا) من جورجيا كلاجئين في الاتحاد الروسي في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١١. ويشمل هذا المجموع ٦٠ أسرة (٦٨ شخصا) اعتُرف بأفرادها كلاجئين في عام ٢٠٠٧، و ٣٥ أسرة (٤٦ شخصا) في عام ٢٠٠٨، و ٣٩ أسرة (٦٠ شخصا) في عام ٢٠٠٩، و ٧ أسر (١١ شخصا) في عام ٢٠١٠، و ٨ أسر (١١ شخصا) في عام ٢٠١١. وعلاوة على ذلك، مُنحت ٦٤٢ ٢ أسرة (١٠٣ ٣ أشخاص) من جورجيا (مواطنين وعديمي الجنسية) اللجوء المؤقت خلال الفترة

من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١١. ويشمل هذا المجموع ٣٨٦ أسرة (٤٤٤ شخصا) مُنح أفرادها اللجوء المؤقت في عام ٢٠٠٨، و ٥٢٠ ١ أسرة (٧٨٢ ١ شخصا) في عام ٢٠٠٩، و ٤٢٩ أسرة (٥٢٥ شخصا) في عام ٢٠١٠، و٢٨٠ أسرة (٢٨٦ شخصا) في عام ٢٠١١.

٢٢ - أمّا العدد الفعلي للاجئين وغيرهم من المشردين القادمين من جورجيا في الاتحاد الروسي، فيعتبر أكبر من هذا بكثير، حيث أن كثيرا منهم لا يظهر في الإحصاءات الرسمية، إمّا لأنه تمت تسوية أوضاع إقامتهم خارج آليات حماية اللاجئين أو لأنهم فقدوا مركز اللاجئ بحصولهم على الجنسية الروسية.

باء - الإطار المؤسسي والتدابير التنفيذية

٢٣ - في عام ٢٠٠٥، قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومجلس اللاجئين الدانمركي ومجلس اللاجئين النرويجي والوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، بالتشاور مع جميع الجهات المعنية، بوضع المبادرة المسماة ''الاتجاهات الاستراتيجية: تعزيز بناء الثقة لصالح المشردين والمتضررين من الحرب في أبخازيا''. والهدف من الاتجاهات الاستراتيجية هو دعم اتّباع نهج لبناء السلام ينطلق من القاعدة ويرتكز على أساسي الاعتماد على الذات وإشراك المجتمعات المحلية. وهي تتيح تكاملا بين جهود الحماية والمساعدة من خلال رصد أحوال العائدين، وتناول شواغلهم في المناقشات مع السلطات المختصة، وتقديم المساعدات المحددة الهدف. ومنذ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، استكملت الاتجاهات الاستراتيجية بإطار استراتيجي للمساعدة الإنسانية المستمرة يُتوخّى منه توفير حلول دائمة للعائدين من خلال الاضطلاع بأنشطة الحماية والمساعدة المتكاملة، وتعزيز حقوقهم، وذلك منعا لتشرّد السكان من جديد في مقاطعات غالي وأوشامشيرا وتكفارشيلي.

٢٤ - ويشارك في هذه الجهود كشركاء استراتيجيين، في ظل تنسيق عام يتولاه منسّق الأمم المتحدة المقيم، كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأغذية العالمي، والوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، ومنظمات دولية غير حكومية هي منظمة ''العمل لمكافحة الجوع'' الدولية، ومجلس اللاجئين الدانمركي ومجلس اللاجئين النرويجي ومنظمة الأولوية الملحة (Première Urgence) والمنظمة الدولية للرؤية العالمية.

٢٥ - وفي تموز/يوليه ٢٠١٠، قامت حكومة جورجيا بتكملة استراتيجية الدولة بشأن الأراضي المحتلة: المشاركة من خلال التعاون (المعتمدة بموجب الأمر N107 المؤرخ ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠) بخطة العمل من أجل المشاركة (المعتمدة بموجب الأمر N885 المؤرخ ٣ تموز/يوليه ٢٠١٠، والمعدّلة في ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١١). وتتوخى الخطة

اتخاذ عدد من الخطوات بهدف بناء الثقة في ما بين المجتمعات المنقسمة. وأُتبعت هذه التدابير في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ بإصدار لائحة حكومة جورجيا للموافقة على طرائق تنفيذ الأنشطة في الأراضي المحتلة في جورجيا. وفي هذا السياق، ستواصل وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها المشاركة في العمل الإنساني استنادا إلى ولاية كل منها وفي إطار الاتفاقات المتعددة الأطراف والثنائية التي تحكم امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها.

٢٦ - وكما أشرت في تقريري السابقين (A/64/819، الفقرة ١٣ و A/65/846، الفقرة ٢١)، ينبغي لأي إطار تنفيذي و/أو آلية اتصال أن يحظى بقبول ودعم جميع الأطراف ليكون فعالاً ويؤدّي أغراضه. وفي هذا السياق، ألاحظ مع التقدير قيام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتشاور مع فريق الأمم المتحدة القطري وجميع السلطات المعنية، بوضع آلية اتصال ذات موقف محايد تجاه المركز بهدف تسهيل التحاور والتفاعل بين المجتمعات المنقسمة وتنفيذ المشاريع والأنشطة. وتوفّر آلية الاتصال إطارا للمشاركة يتحرّى التقيّد الصارم بالولايات الإنسانية المنوطة بالجهات المعنية من عناصر فاعلة تابعة للأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية، كما أنها توضّح قواعد المشاركة الأساسية وتتيح المجال لاتباع نُهُج تشاركية وقائمة على حقوق الإنسان في تصميم المشاريع وتخطيطها وتنفيذها. ويشجعني أن الآلية التي أنشئت قدمت دعما جيدا لعدد من الجهود الإنسانية المبذولة على أرض الواقع. وأود أن أعرب عن أملي في أن يمكن التوصل إلى توافق في الآراء من أجل الاحتفاظ بهذه الآلية والمحافظة على طابعها الإنساني المحايد تجاه المركز. وأحث جميع الجهات المعنية على المشاركة في الجهود الرامية إلى البحث عن سبل تعزيز فعالية آلية الاتصال، وعن الكيفية التي يمكن بها استخدام مثل هذه الآلية أيضا في معالجة احتياجات المساعدة الإنسانية للسكان المقيمين في منطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية.

٢٧ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، وسع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نطاق أعماله ومداها لزيادة تحسين الظروف المحلية للمناطق المتضررة والسكان المتضررين. ويصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الآن إلى جميع المناطق تقريبا حيث تستهدف أنشطته ضمان إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية العالية الجودة، بما في ذلك في قطاعات التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي. ويجري إدخال التحسينات اللازمة في الهياكل الأساسية، وتقدم اليونيسيف المساعدة لتحسين مهارات العاملين في مجالي الصحة والتعليم، وتقييم أحوال المياه والصحة والصرف الصحي في المدارس والأوضاع العامة والممارسات المتبعة في مرافق الرعاية الصحية الأولية. وتركز مشاركة البرنامج الإنمائي في أنشطة الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والعقاقير المخدرة على ضمان الاتصال الأفضل بالمناطق الريفية عن طريق مختبر متنقل، مما يضمن تحسين عمليات الاختبار، وتقديم المشورة والدعوة. وتولى عناية خاصة

للشباب وقدرتهم على الاتصال بباقي العالم. ويجري حاليا إنشاء مقاهي الإنترنت/مراكز الشباب في بعض المدن الكبرى، بالتعاون مع عدة منظمات غير حكومية محلية تعمل في مجال أنشطة الشباب. وإضافة إلى كفالة إمكانية حصول الشباب على المعلومات بوجه عام، يجري خلق فرص لتحسين المهارات العملية بتوفير إمكانية الحصول على دورات تدريبية على الإنترنت. ويتولى البرنامج الإنمائي، بالتعاون الوثيق مع عدة جهات دولية فاعلة، دعم تنمية المجتمع المدني والجهود المبذولة لتخفيف حدة التوترات.

٢٨ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصلت وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها تقييم مختلف الاحتياجات الإنسانية الناشئة وتلبيتها. وبالاعتماد على حملة التحصين ٢٠١٠ التي كللت بالنجاح والتي شملت ٩٨ في المائة من السكان دون سن الثامنة عشرة (انظر A/65/846، الفقرة ٢٢)، تواصل اليونيسيف تعزيز الهياكل الأساسية للتحصين الروتيني في المنطقة بتوفير معدات سلاسل التبريد، وقاعدة لبيانات التحصين وتدريب المتخصصين في المجال الطبي. وعلاوة على ذلك، شاركت اليونيسيف في أنشطة مجتمعية تهدف إلى زيادة فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية من قبيل الرعاية الصحية للأم والطفل والتعليم والحماية الاجتماعية، بما في ذلك للأطفال ذوي الإعاقة. وجرى العمل بالتعاون مع شركاء الأمم المتحدة الآخرين، والمنظمة الدولية للرؤية العالمية، ومجموعة متنوعة من الشركاء المحليين والمجتمعات المحلية.

٢٩ - وفي عام ٢٠١١، دعمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تشييد ١٨٩ منزلا لأكثر من ٧٥٠ من العائدين وغيرهم من الفئات السكانية الضعيفة، وإنشاء مراكز اجتماعية في المجتمعات المحلية في قرى شوبورخيندجي، وغوموريشي وغفادا. وتهدف مراكز المجتمعات هذه إلى تعبئة المجتمعات المحلية والتصدّي لبعض العقبات الرئيسية التي تعترض سبيل العودة المستدامة بتوفير جملة أمور منها المساعدة الطبية وفرص توليد الدخل والفرص التعليمية. وإضافة إلى ذلك، استفاد ١٠٥ أفراد من المنح المقدمة لتربية الماشية أو تنظيم المشاريع التجارية. وجرى توسيع خمسة من مراكز تنمية الأعمال التجارية وقامت بتنويع أنشطتها؛ وقدم التدريب على المهارات المهنية والفنية لخمسين شابا. وقدم تدريب أساسي ومتقدم في مجال تطوير الأعمال لـ ١٨٠ شخصا. وإضافة إلى ذلك، قدمت خدمات استشارية متعددة الأبعاد لتلبية الاحتياجات من المشورة الطبية والنفسية والقانونية، وذلك في جملة أمور، من أجل تعزيز الوقاية القائم والتصدي للعنف الجنسي والجنساني. وفي نهاية الفترة المشمولة بالتقرير، ركز البرنامج الإنمائي بصفة خاصة على تنمية مشروع شامل للتصدي للتحديات التي تواجه الإنتاج الزراعي بسبب يرقة جادوب أعشاش الصنوبر.

٣٠ - وبدأ نشاط مشترك للأمم المتحدة تضطلع به منظمة اليونيسيف والبرنامج الإنمائي ومفوضية شؤون اللاجئين انطلاقا من مبادرة قام بها الرؤساء المشاركون لمناقشات جنيف الدولية، في تأهيل مدرسة ''غالي رقم ٢''، بغية تعزيز فرص الحصول على التعليم ودعم التعليم المختلط للطلاب من ذوي الخلفيات العرقية المختلفة.

٣١ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، نوقشت مسألة حرية تنقّل السكان المحليين عدة مرات، بما في ذلك إمكانية إعمالها عن طريق زيادة عدد نقاط العبور، في إطار جدول أعمال الآلية المشتركة لمنع الحوادث ومواجهتها التي ترأسها الأمم المتحدة (انظر S/2009/254، الفقرة ٥). وألاحظ أن السكان المحليين قادرون مبدئيا على مواصلة التنقل عبر جسر نهر إنغوري أو إلى مقاطعة أخالغوري بنفس الدرجة التي كانت متاحة خلال الفترة المشمولة بالتقرير السابق. ويحتفظ حاليا بالنظام المبسّط لتصاريح تسهيل العبور الذي استحدث عام ٢٠١٠ والذي يسهل العبور وإن كان ذلك عن طريق جسر نهر إنغوري فقط. وظلّ هذا النظام، الذي وإنْ رحب به البعض، يضيف مسافة أخرى ينبغي قطعها للعبور ويشكّل عبئا كبيرا على السكان، ولا سيما من يقيم منهم بعيدا عن بلدة غالي. وللأسف فإن الخطط الرامية إلى فتح نقاط عبور إضافية يمكن أن تخفف هذا العبء وتسهل الحركة لم تتحقق بحلول نهاية الفترة المشمولة بالتقرير. وفي مطلع أيلول/سبتمبر ٢٠١١، استحدثت السلطات الجورجية إجراءات يجري بموجبها التثبت بصورة دورية على وثائق الأشخاص الذين يعبرون جسر نهر إنغوري وسيجري تسجيلهم بنقاط التفتيش. ورغم أنه ليس لهذه الإجراءات أثر على التنقلات، امتنع في أواخر صيف ٢٠١١ عدد من الأفراد القاطنين في مقاطعة غالي، ولا سيما من الشباب، عن التنقل بصفة مؤقتة، معربين عن قلقهم من الإجراءات المطولة عند نقاط التفتيش والتدابير الاستخباراتية. وعلاوة على ذلك، لاحظت بقلق أن التنقلات تم تعطيلها مؤقتا ومنعها على الجانب الشمالي من نهر إنغوري في عدد من المناسبات أو في سياق أحداث خاصة. وكان أيضا لهذه القيود المؤقتة على حرية التنقل وللشعور السائد بعدم الارتياح إزاء مدى انطباق الترتيبات غير الرسمية الخاصة بعبور تلاميذ ومعلمي المدارس بين ناباكيفي وكورشا أثراً سلبيا ما على الانتظام في الدراسة.

٣٢ - وما زال كثير من السكان في مقاطعة غالي، بمن فيهم العائدون من تلقاء أنفسهم ومن هم في سبيلهم إلى العودة، يشعرون بالقلق إزاء حرية تنقلهم وتوافر الفرص لوصولهم إلى الهياكل الأساسية الاجتماعية، بما في ذلك وصولهم إلى المرافق الطبية والأسواق وإلى أفراد أسرهم الموجودين في مقاطعة زوغديدي. وما زال إنشاء نظام للعبور يعالج هذه المخاوف يمثل أمرا بالغ الأهمية لتحسين الظروف المعيشية للسكان المحليين والمضيّ قدما بجهود إعادة إدماج العائدين ومنع تشرّدهم من جديد. وفي هذا السياق، يلزم الاهتداء إلى حلول لتوفير

الوثائق بما يتمشى والقانون الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان والمبادئ الحاكمة لمنع وتخفيض حالات انعدام الجنسية.

٣٣ - ولا تزال المبادئ والعوامل المنظمة لتنفيذ عودة المشرّدين داخليا الواردة في تقريري عن حالة المشردين داخليا واللاجئين من أبخازيا، وجورجيا (A/63/950)، ولا سيما في الفقرات من ٨ إلى ١٤، صالحة. وهناك علاقة معقّدة بين مبدأ العودة الطوعية والآمنة والكريمة وحق الفرد فيها من جهة وتهيئة الظروف المواتية لهذه العودة من جهة أخرى. وينبع حقّ الفرد في العودة، بالنسبة للمشرد داخليا، من حقه في حرية التنقل المنصوص عليه في المادة ١٢ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وأمّا بالنسبة للاجئ، فينبع هذا الحق من المادة ١٢ (٤) من العهد التي تنص على أنه ''لا يجوز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول إلى بلده''. ووفقا للمادة ١٢ (٣) من العهد، لا يجوز تقييد حرية التنقل المنصوص عليها في المادة ١٢ (١) و (٢) بأية قيود ''غير تلك التي ينص عليها القانون وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى'' المعترف بها في العهد. ولا يترتب على التقدم المحرز في ما يتعلق بالإدماج، محليا أو عن طريق إعادة التوطين، فقدان الحق في العودة.

٣٤ - ولهذا، لا يمكن الربط بشكل مباشر بين حق العودة وممارسة الشخص المشرّد داخليا له والمسائل السياسية أو إبرام اتفاقات السلام. ويلزم الاعتراف بالعودة كحق من حقوق الإنسان وكقضية إنسانية يجب معالجتها بغضّ النظر عن أي تسوية للنزاع الذي نشأت عنه الحالة. وفي الوقت ذاته، يقع على عاتق الفرد في المقام الأول عبء تقييم المخاطر واتخاذ قرار مستنير بالعودة أو عدمها في وقت ما. ولدى القيام بذلك، يجب على الشخص المشرّد أن يأخذ في الحسبان جميع العوامل التي قد تؤثر على سلامته وكرامته وقدرته على ممارسة حقوق الإنسان الأساسية.

٣٥ - وتلتزم الأمم المتحدة بمساعدة الدول في البحث عن حلول دائمة للمشردين، وتقوم مشاركتها على أساس أن العودة الطوعية بسلامة وكرامة هي حل دائم، يأتي في المرتبة التالية للاندماج المحلي وإعادة التوطين. وينبغي أن يهتدي دور الأمم المتحدة في تيسير عمليات العودة المنظمة وترتيبها وتنفيذها بضرورة تجنب إلحاق الأذى بالأشخاص المعنيين أو الإسهام في تعرضهم لانتهاكات محتملة لحقوق الإنسان. ولذلك، يجب أن تستند الأنشطة المتصلة بعمليات العودة المنظمة إلى تقييم دقيق للمخاطر بما يراعي الأوضاع والشواغل القائمة الأمنية والمتعلقة بحقوق الإنسان، وإمكانية الحصول على سبل العيش والخدمات الأساسية، والطابع

الطوعي للعودة. وهناك جانب آخر ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار وهو أن وصول المساعدات الإنسانية دون عوائق، وقدرة الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها المكلفة على المراقبة الفعالة لكل هذه العوامل.

رابعاً – حظر التغيير الديمغرافي القسري

٣٦ – توفر المعايير الدولية لحقوق الإنسان، على النحو الذي تطورت إليه خلال العقود الأخيرة، التوجيه بشأن إدارة التنقلات السكانية، بما في ذلك عمليات الإجلاء، مما يحدّ بشكل صارم من التنقلات القسرية المؤدية إلى تغيير ديمغرافي. وبموجب المبدأ ٦ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، لكل إنسان الحق في الحماية من أن يشرد تعسفا من مسكنه أو من محل إقامته المعتاد. كما أن عددا من أحكام القانون الدولي، كالمادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا يضمن الحق في حرية التنقل فحسب، بل وحرية اختيار مكان الإقامة، بما يشمل الحق في البقاء فيه[(١)].

٣٧ – ومع أنه لم تلاحظ أي حالات تشرد جديدة كبيرة أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، لا تزال النتائج الديمغرافية لحالات التشرد السابقة قائمة. وفي هذا السياق، أود الإشارة إلى الملاحظات التي أوردها ممثلي السابق المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا في تقريره (انظر A/HRC/13/21/Add.3 و Corr.1 و 2، الفقرات ٧-١٤) والمشار إليها في تقريري السابق (A/64/819، الفقرتان ٢٢ و ٢٣).

خامسا – إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية

ألف – الأسس القانونية الدولية التي تنظم إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية

٣٨ – تكتسب ضرورة إنشاء حيز إنساني والحفاظ عليه أهمية أساسية لتلبية الاحتياجات الإنسانية للسكان المتضررين بسبب النزاعات والمشردين بصورة فعالة، بغية تخفيف المعاناة وتمكين وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها من ممارسة ولاياتها. وفي هذا السياق،

(١) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان ١٢ و ١٣)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادتان ١٢، الفقرة ١، و ١٧)؛ والاتفاقية الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان (المادتان ١١ و ٢٢، الفقرة ١)؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة ١٢، الفقرة ١)؛ والاتفاقية الأوروبية لحقوق لإنسان (المادة ٨) والبروتوكول رقم ٤ الملحق بها (المادة ٢، الفقرة ١)؛ والاتفاقية المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب (اتفاقية جنيف الرابعة) (المادتان ٤٩ و ١٤٧)؛ والبروتوكول الإضافي الأول الملحق بها (المواد ٥١، الفقرة ٧، و ٧٨، الفقرة ١، و ٨٥، الفقرة ٤)؛ والبروتوكول الإضافي الثاني الملحق بها (المادتان ٤، الفقرة ٣ (هـ)، و ١٧)؛ واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (المادة ١٦).

يبقى من المهم أن تحترم جميع الأطراف التزاماتها، وأن تتصرف بحسن نية لتنفيذ مبدأ إيصال المساعدات الإنسانية بالكامل، وهو مبدأ يستمد جذوره من القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي على حد سواء. ويرتبط كل من حرية مرور مواد الإغاثة وتيسير العمليات الإنسانية بعدد من حقوق الإنسان، بما فيها الحق في الحياة، والحق في مستوى معيشة لائق، والحق في الحماية من التمييز. هناك أيضا إقرار متزايد، استنادا إلى ممارسة هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، بأن التزام الدول باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها، يشمل التزاما بطلب المساعدة (الإنسانية) الدولية وقبولها وتيسيرها، لا سيما إذا كانت قدرات الدولة من الموارد أو العقبات الأخرى، من قبيل عدم السيطرة الفعلية على أجزاء من أراضيها، تحد من قدرتها على تلبية جميع الاحتياجات الإنسانية بصورة فعالة.

٣٩ - وفي حالات النزاعات الدولية، يقتضي القانون الإنساني الدولي تهيئة الظروف المواتية لمرور جميع شحنات الإغاثة ومعداتها وموظفيها بسرعة ودون عوائق. وفي النزاعات غير الدولية، يجب أن تنظم الدول أعمال إغاثة السكان المدنيين، بدون أي تمييز يلحق بهم الضرر. وقد حدد القبول العالمي لهذه القواعد، بوصفه معيارا للقانون العرفي في النزاعات الدولية وغير الدولية على حد سواء، أن على أطراف النزاع أن تأذن بمرور المساعدة الإنسانية وتيسير وصولها إلى المدنيين المحتاجين بسرعة ودون عوائق.

باء - التحديات المتعلقة بعمليات الإغاثة

٤٠ - على إثر التعديلات التي أدخلتها حكومة جورجيا على القانون المتعلق بالأراضي المحتلة، مع مراعاة التوصيات الصادرة عن اللجنة الأوروبية لإحلال الديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية) التابعة للمجلس الأوروبي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، أصدرت حكومة جورجيا لائحة حكومة جورجيا بشأن الموافقة على طرائق الاضطلاع بالأنشطة في الأراضي المحتلة من جورجيا، والتي هي بمثابة المبدأ التوجيهي لتنفيذ هذا القانون، من بين أمور أخرى. وأثناء الفترة المشمولة بالتقرير، لم يكن لإصدار هذه الطرائق أي أثر على أنشطة وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

٤١ - واستطاعت وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها الحفاظ على إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية وتنفيذ أنشطة الحماية والمساعدة الإنسانية في أبخازيا على النحو المقرر، رغم أن بعض وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، ومنظمات دولية أخرى، استلمت في أواخر آذار/مارس ٢٠١٢ رسالة تعلن فرض قيود في ما يخص نقل مواد البناء شمالا عبر جسر إنغوري، مما أثار بعض المخاوف بين العاملين في المجال الإنساني. ولكن المفاوضات التي

جرت على هامش مناقشات جنيف الدولية ساعدت على شرح الإجراءات والممارسات المتبعة في المناقصات في ما يتعلق بالمشتريات المحلية، كما ساعدت على إيجاد حلول عملية. ولذلك فقد تواصلت حركة السلع الإنسانية بعد انقطاع قصير واستمرت حتى نهاية الفترة المشمولة بالتقرير. وفي هذا السياق أدعو جميع أصحاب المصلحة إلى اتباع نهج مرن في ما يتعلق بخطوط الإمداد بالمساعدة الإنسانية. ويجب إيلاء الاعتبار الواجب للمصادر المحلية المتاحة، والتحديات اللوجستية، والتكاليف، وكذلك للمشتريات التي تتسم بفعالية الكلفة، وذلك بهدف تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية للمساعدة الإنسانية.

٤٢ - سيتعين إجراء رصد دقيق للأثر المترتب مستقبلا على التشريعات والممارسات الإدارية التي تمس إمكانية إيصال المساعدة الإنسانية والعمليات الإنسانية، إلى جانب النهج والتدابير العملية التي تعتمدها الجهات المعنية. ولا تزال آلية الاتصال ذات مكتبين قائمين في تبليسي وسوخومي، تقدم إطارا للمشاركة، وقد استخدمت بنجاح في عدد من المناسبات. وتواصلت أيضا المشاورات مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين لضمان استكمال المعلومات المتعلقة بالاحتياجات الإنسانية للسكان ولتحسين التنسيق وتدفق المعلومات.

٤٣ - وأثناء الفترة المشمولة بالتقرير، تجددت المناقشات بشأن احتمال تمكين الأمم المتحدة من إيصال المساعدة الإنسانية إلى منطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية. وتسنى لممثل الأمم المتحدة وللمشاركين الآخرين في رئاسة مناقشات جنيف الدولية، خلال الزيارات التي قاموا بها، من مشاهدة تقدم ملحوظ في عدد من المشاريع الإنسانية ومشاريع الهياكل الأساسية وإعادة الإعمار الجارية تنفيذها في تسخينفالي ووادي أخالغوري، كما شاهدوا مدى الدمار السائد في قريتي كرتا ويريدفي والمناطق المحيطة بهما. وقد وضعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مشروعا يهدف إلى خدمة النازحين من مقاطعة أخالغوري، وذلك بتحسين أسباب معيشتهم على نحو يحافظ على ارتباطهم بمواطنهم الأصلية ويعزز هذه الروابط، كما يبقي على احتمالات عودتهم التدريجية والاختيارية. وتشمل الأنشطة توفير تذاكر مجانية لركوب الحافلات الصغيرة، والبذور والدعم الزراعي. وللأسف، لم تتحقق حتى الآن المقترحات الأخرى المتعلقة بالمشاركة الإنسانية للأمم المتحدة. وتعذر وصول الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة بسبب استمرار عدم الاتفاق على الطرائق التي تنظم إيصال المساعدة الإنسانية. وفي الوقت نفسه، واصلت لجنة الصليب الأحمر الدولية تنفيذ عدد من المشاريع في جميع أنحاء المنطقة، كما تستعد منظمة دولية غير حكومية للمشاركة في مشاريع طبية تكميلية.

سادسا – حقوق الملكية للاجئين والمشردين داخليا

٤٤ – لا تزال المسائل المتصلة بالملكية تُدرج في جدول الأعمال، وقد جرى تناولها مرارا أثناء انعقاد اجتماعات الفريق العامل الثاني لمناقشات جنيف الدولية. ولا يزال حل هذه المسائل موضع خلاف، ولا سيما بسبب الفجوات القائمة في تسجيل الممتلكات والخلاف السائد حول المعايير المنطبقة. وتزداد المسألة تعقيدا بسبب الإرث التاريخي لتعدد عمليات الانتقال القانونية المتصلة بالملكية في أعقاب حل الاتحاد السوفياتي السابق.

٤٥ – وأسفرت هذه العوامل، إلى جانب الممارسات التي تخلو من الوضوح والشفافية والاتساق، عن قدر كبير من انعدام الحماية القانونية في ما يتعلق بحقوق الملكية وما يتصل بها من معاملات. وتسود المخاوف من انتهاكات حقوق الملكية، ويكون لها أثر سلبي لا على السكان المحليين بمن فيهم العائدون فحسب، بل أيضا على المشردين داخليا واللاجئين، أو اللاجئين السابقين الذين يفكرون في العودة. ومما زاد من قلق هؤلاء في ما يتعلق بحماية حقوقهم في الملكية تسجيل ما يسمى بـ ”الممتلكات المهجورة“ وكذلك ما اتُّخذ من تدابير تنظيمية وإدارية أخرى. ولم ينفذ عمليا بعد القانون الجورجي المتعلق باسترداد ضحايا النزاع في منطقة أوسيتيا الجنوبية السابقة لممتلكاتهم داخل أراضي جورجيا وحصولهم على تعويضات، ولم يسفر عن استرداد الممتلكات.

٤٦ – وإنني أكرر دعوتي إلى جميع الأطراف لأن تحترم احتراما كاملا حقوق الملكية للاجئين والمشردين داخليا وذريتهم ولأن تحميها بالكامل، وتتقيد بالمبادئ المتعلقة بإعادة المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين (المشار إليها ”مبادئ بنهيرو“) وبالقواعد الأساسية للقانون الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان[٢]. وأشجع الأطراف على حل المسائل القانونية والسياسية المعقدة التي تعيق إحراز التقدم، وعلى تنفيذ تدابير إعادة الحقوق أو التعويض عليها، من أجل ضمان التمتع الكامل للمشردين داخليا بحقوقهم في الملكية والسكن. ولا تزال وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ملتزمة بتقديم المساعدة اللازمة لمواجهة هذه التحديات.

(٢) خلال الفترة المشمولة بالتقرير السابق، نظم الفريق العامل الثاني، في ٢٦ تموز/يوليه ٢٠١٠، جلسة إعلامية محددة مكرسة للحقوق المتعلقة بالملكية ومبادئ بنهيرو، وكان ذلك خلال الجولة ١٢ من مناقشات جنيف الدولية.

سابعا – الجدول الزمني للعودة الطوعية لجميع اللاجئين والمشردين داخليا

٤٧ – لم يوضع أي جدول زمني للعودة الطوعية لجميع اللاجئين والمشردين داخليا، في ضوء البيئة السائدة واستمرار المناقشات بين الأطراف. وما دامت ظروف العودة المنظمة بصورة آمنة وكريمة لم تتم تلبيتها، وما دامت آليات استرداد الممتلكات لم توضع بعد، فيجب أن يظل إعداد جدول زمني شامل أو خريطة طريق للعودة مسألة مفتوحة. وينبغي ألا تمنع هذه التحديات الأطراف، التي تتصرف بمبادرة منها وبالتعاون مع غيرها، من العمل على إيجاد حلول دائمة لجميع المشردين، مع إيلاء اهتمام خاص لتنفيذ حق العودة. وأود أن أكرر دعوتي إلى جميع المشاركين في مناقشات جنيف الدولية لأن يعملوا بصورة بنّاءة في هذه المسألة، مستندين إلى القانون الدولي والمبادئ ذات الصلة.

٤٨ – وفي غياب الظروف المواتية لترتيبات العودة المنظمة وآليات التنفيذ الملائمة، ستواصل هيئات الأمم المتحدة تركيز جهودها على توفير المساعدة الإنسانية والدعم للسكان المتضررين بسبب النزاع، بمن فيهم العائدون بصورة تلقائية أو الأشخاص الذي هم في سبيلهم إلى العودة، وذلك لإعادة دمجهم. ولا تزال منظمات الأمم المتحدة ملتزمة بالشروع، في الوقت المناسب، وبالتشاور والتعاون مع جميع الأطراف المعنية، في إعداد جدول زمني أو خريطة طريق تتناول جميع العناصر المبينة في تقريري (A/63/950)، ولا سيما في الفقرة ٢٠ منه.

ثامنا – الاستنتاج

٤٩ – خلال الأعوام الثلاثة ونصف العام الماضية، ظلت مناقشات جنيف الدولية التي شارك في رئاستها كل من الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والأمم المتحدة تشكل المحفل الوحيد الذي يناقش فيه أصحاب المصلحة الرئيسيون مسائل الأمن والاستقرار والمسائل الإنسانية، وبوجه خاص المسائل المتعلقة بعودة اللاجئين والمشردين داخليا. وقد ساهمت هذه الجهود، إلى جانب المشاركة الإنسانية من جانب مجموعة متنوعة من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها وجهات فاعلة أخرى، في تحقيق بعض التحسن في الوضع الأمني والإنساني على أرض الواقع. ولكن لا تزال هناك تحديات كثيرة تتطلب حلا في المجال الإنساني وفي مجالات الأمن وحقوق الإنسان والتنمية. وعلى الرغم مما اتسم به طابع المناقشات من صعوبة، وتعقد القضايا وتباين المواقف، فقد واصل المشاركون في هذه المناقشات تفاعلهم بصورة منتظمة. وساعدت الدورات الإعلامية التي يسرتها الأمم المتحدة عن أفضل الممارسات والدروس المستفادة ذات الصلة بالموضوع في إثراء الجلسات الرسمية للمناقشات. وتقف الأمم المتحدة على أهبة الاستعداد لمواصلة تقديم الدعم لهذا التبادل للمعلومات إلى جانب استمرار مشاركتها الإنسانية على أرض الواقع. وتكتسب المشاركة المنتظمة والحقيقية في الآلية المشتركة

لمنع الحوادث ومواجهتها أهمية أساسية. ولا بد من مواصلة بذل الجهود النشطة بغية التوصل إلى اتفاق بشأن الخطوات العملية الرامية إلى زيادة تعزيز الحالة الأمنية وتلبية الشواغل الإنسانية الملحة للسكان المتضررين، بما في ذلك شواغل المشردين داخليا. وإني أهيب بجميع أصحاب المصلحة أن يواصلوا مشاركتهم في عملية جنيف ويحافظوا على حيز العمل الإنساني ويوسعوا نطاقه. وأدعو الجهات المانحة إلى مواصلة دعمها للجهود المتعددة الجوانب المبذولة في المجال الإنساني وفي مجالي التنمية وبناء الثقة.