

Distr.: General
11 August 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق

الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع

الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق

الإنسان للمشردين داخليا، تشالوكا بياني، وفقا لقرار الجمعية العامة ١٨٠/٦٨ وقرار مجلس

حقوق الإنسان ٨/٢٣.

* A/69/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق



تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا

موجز

يعرض المقرر الخاص في هذا التقرير الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها في الفترة من آب/أغسطس ٢٠١٣ إلى تموز/يوليه ٢٠١٤. ويتطرق في الفرع المواضيعي من التقرير إلى التحدي الذي يطرحه إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا في المناطق الحضرية. ومن ثم، فالمقصود من التقرير أن يكون بمثابة أداة في مجال الدعوة ووضع السياسات تستعين بها الدول، والسلطات على جميع المستويات، بما فيها سلطات البلديات، والجهات الفاعلة في مجالي التنمية والمساعدة الإنسانية، والجهات المانحة فيما يتعلق بكيفية الإسهام معا في إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا في المناطق الحضرية، مع المشاركة التامة للمعنيين من المشردين داخليا.

أولا - مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير لمحة عامة عن الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا في الفترة من آب/أغسطس ٢٠١٣ إلى تموز/يوليه ٢٠١٤. ويتضمن التقرير أيضا فرعا مواضيعيا عن إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا في المناطق الحضرية.

ثانيا - ولاية المقرر الخاص وأنشطته

ألف - الولاية

٢ - كلف مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٨/٢٣، المقرر الخاص بمعالجة مشكلة التشرد الداخلي المعقدة، لا سيما عن طريق المشاركة في الدعوة والعمل الدوليين المنسقين لتحسين حماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا واحترامها، مع مواصلة وتعزيز الحوار مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الإقليمية وغير الحكومية والأطراف الفاعلة الأخرى ذات الصلة، والعمل على تعزيز الاستجابة الدولية لمشكلة التشرد الداخلي وتعميم حقوق الإنسان للمشردين داخليا في أنشطة جميع الجهات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة.

٣ - ويعمل المقرر الخاص، وفقا لولايته، على تعزيز اتباع نهج قائم على الحقوق في معالجة مسألة التشرد الداخلي عن طريق الحوار مع الحكومات والأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمجتمع الدولي. ويود المقرر الخاص أن يعرب عن تقديره للحكومات التي وجهت دعوات إليه أو التي عملت معه بشكل آخر، ولمختلف وكالات الأمم المتحدة وسائر المنظمات الحكومية الدولية أو المنظمات غير الحكومية التي قدمت الدعم لأنشطته.

باء - الزيارات القطرية

٤ - أجرى المقرر الخاص، منذ تقريره السابق إلى الجمعية العامة (A/68/225)، زيارات قطرية إلى صربيا، بما في ذلك كوسوفو^(١)، وجنوب السودان وسري لانكا. ويمكن الاطلاع على النتائج التي خلص إليها بعد البعثات التي قام بها في التقرير المواضيعي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١٤ (A/HRC/26/33)، الفقرات ٦-١٥، وفي الإضافات الملحقة به (A/HRC/26/33/Add.2-4). وبالإضافة إلى ذلك، أجرى المقرر الخاص زيارات قطرية إلى كينيا وأذربيجان وكوت ديفوار وهاييتي خلال الفترة المشمولة بالتقرير. والرسالة

(١) تفهم الحالات المتعلقة بكوسوفو في سياق قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٩٩٩).

الرئيسية التي وُجّهت في جميع هذه الزيارات هي الدعوة إلى إيجاد حلول دائمة من أجل المشردين داخليا.

كينيا

٥ - يشكل إيجاد حلول دائمة لمشكلة المشردين داخليا عملية طويلة ومعقدة تتطلب اتخاذ إجراءات في مجالات التنمية والعمل الإنساني وبناء السلام، على نحو ما أكدته المقرر الخاص مجددا في حوارته المتواصل مع الحكومة الكينية خلال الزيارة التي أجراها على سبيل المتابعة في الفترة من ٢٩ نيسان/أبريل إلى ٧ أيار/مايو ٢٠١٤. ووجد المقرر الخاص أنه رغم التقدم المحرز في مساندة من تشردوا داخليا بسبب أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ بغرض إيجاد حلول دائمة، ما زالت هناك عقبات كبيرة تعيق تحقيق هذا الهدف، لا سيما فيما يتعلق بالإدماج الاجتماعي الاقتصادي والسياسي.

٦ - وركز المقرر الخاص أيضا، خلال زيارته إلى مويالي في مقاطعة مارسايت الشمالية، على حالة الأشخاص المشردين حديثا نتيجة أحداث كبرى ومتكررة أخرى، منها أعمال العنف العرقي والطائفي أو الكوارث الطبيعية. وحث الحكومة على أن تنفذ، دون مزيد من التأخير، التشريع التقدمي الذي سنته في عام ٢٠١٢ بشأن الوقاية من التشرد الداخلي وتقديم المساعدة والحماية إلى الأشخاص المشردين داخليا والمجتمعات المحلية المتضررة الأخرى.

أذربيجان

٧ - في الفترة من ١٨ إلى ٢٤ أيار/مايو، أجرى المقرر الخاص زيارة إلى أذربيجان بناء على دعوة من الحكومة. وقد زار مستوطنات في باكو والمناطق المحيطة بها وفي منطقة أغدام الغربية.

٨ - ورحب بالتقدم الكبير التي أحرزته سلطات أذربيجان في تحسين الأحوال المعيشية للسكان بصفة عامة والأشخاص المشردين داخليا بصفة خاصة عن طريق تشييد مساكن دائمة في كل من المناطق الريفية والحضرية.

٩ - ودعا إلى السلام واتباع نهج إنمائية قائمة على الحقوق في إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا. وأشار إلى أن التوصل إلى تسوية سلمية للتراع الذي يظل دون حل أمر بالغ الأهمية لتسوية حالة التشرد الداخلي التي طال أمدها والتي تشهدها أذربيجان منذ أكثر من ٢٠ عاما. وأشار أيضا إلى ضرورة إشراك المشردين داخليا في استراتيجيات التخطيط الإنمائي في مجالات مثل الإسكان والتعليم والصحة والعمالة ليتسنى تعزيز قدرتهم على

التكيف والفرص المتاحة أمامهم لكسب الرزق واعتمادهم على أنفسهم. وأكد ضرورة إشراك المشردين داخليا مشاركة كاملة في القرارات والعمليات ذات الصلة، وأوصى بإنجاز استطلاع للنوايا وتقييم للاحتياجات تحضيراً لإيجاد حلول دائمة.

كوت ديفوار

١٠ - في الفترة من ١٦ إلى ٢٠ حزيران/يونيه، زار المقرر الخاص أبيدجان، كوت ديفوار، لتقييم التقدم المحرز في تعزيز إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا، وذلك بعد مضي عامين على أول زيارة أجراها لهذا البلد. وأجرى حواراً مع المشردين داخليا الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية.

١١ - وفي حين رحب المقرر الخاص بعودة الغالبية العظمى من المشردين داخليا إلى مناطقهم الأصلية، شدد على حاجتهم إلى تلقي الدعم لتأمين أهم احتياجاتهم الأساسية، بما فيها المأوى والغذاء والماء، ولإعادة بناء حياتهم على نحو مستدام. وأضاف أنه ينبغي عدم نسيان المشردين داخليا الذين ما زالوا يبحثون عن حلول دائمة، لا سيما في الوقت الذي تُقلص فيه الجهات الفاعلة في المجال الإنساني حجم أنشطتها. وأشار إلى أن تصديق كوت ديفوار في عام ٢٠١٤ على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخليا في أفريقيا أتاح الفرصة لاستخدام الاتفاقية كإطار لاتخاذ إجراءات متضافرة بشأن المشردين داخليا. وشدد أيضا على ضرورة ضمان أن تُتاح للمشردين داخليا الفرصة للمشاركة في الانتخابات الوطنية التي ستجرى في عام ٢٠١٥ ولإسماع أصواتهم.

هايتي

١٢ - في الفترة من ٢٩ حزيران/يونيه إلى ٥ تموز/يوليه، زار المقرر الخاص بور - أو - برانس لتقييم الحالة العامة للمشردين داخليا في هايتي بعد مرور أربع سنوات على وقوع الزلزال بها. ونظرا للتقليص الجاري لحجم أنشطة المساعدة الإنسانية، دعا المقرر الخاص إلى الانتقال من اتباع نهج إنساني إلى حد كبير إلى اتباع استراتيجيات إنمائية تشمل حلولاً دائمة لمشكلة المشردين داخليا في ظل التصدي لأوجه الضعف والفقر المدقع. وأكد من جديد أن الحكومة تتحمل المسؤولية الرئيسية عن العمل الرامي إلى إرساء نهج قائمة على الحقوق الإنمائية من أجل التخفيف من حدة الفقر مع الأخذ بحلول دائمة لمشكلة المشردين داخليا. ومن المجالات التي حُدِّدَ على أنها ذات أولوية رئيسية بالنسبة للمشردين داخليا وللأسكان بوجه عام في إطار البحث عن حلول دائمة، تلك المتصلة بمسائل طويلة الأجل مثل الإسكان، والأراضي ونظام حيازتها، وإدماج المشردين داخليا في الأحياء، وإيجاد سبل مستدامة لكسب العيش عن طريق

خطة تقديم إعانات الإيجار للمشردين داخليا، إضافة إلى تلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحا التي تتعلق بتوفير الصرف الصحي والمياه النظيفة المأمونة. وأوصى المقرر الخاص ببذل الجهود لإدماج المشردين داخليا في الإصلاحات القطاعية، ومنها السياسة الجديدة للإسكان، وبإنجاز ما يلزم من أعمال لتحديد السمات وتقييمات للاحتياجات واستطلاعات للنوايا في أوساط جميع المشردين داخليا، بمن فيهم من غادروا المخيمات، للتحقق من أنهم وجدوا حلولاً دائمة.

الطلبات لإجراء زيارات قطرية

١٣ - منذ التقرير السابق، وجّه المقرر الخاص أو أعاد توجيه طلبات لزيارة بلدان مختلفة، من بينها أوكرانيا وجمهورية أفريقيا الوسطى والجمهورية العربية السورية والفلبين وكولومبيا.

جيم - التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

١٤ - يسر المقرر الخاص أن يقدم تقريره عن تعاونه المستمر مع المنظمات الإقليمية والدولية. فقد عمل في تعاون وثيق مع الاتحاد الأفريقي في الترويج لاتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخليا في أفريقيا، والتصديق عليها وتنفيذها على الصعيد الوطني. وأجرى لذلك الغرض زيارة لمقر الاتحاد الأفريقي في ٢٠ و ٢١ آذار/مارس و ١٤ و ١٥ آب/أغسطس.

١٥ - وشارك المقرر الخاص في مبادرة مشتركة بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بما في ذلك وفود من الدول المشاركة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ٢٢ تموز/يوليه لتشجيع اتباع نهج يستند إلى مزيد من التعاون في معالجة مشكلة التشرّد باستخدام القائمة المرجعية للحماية التي شارك في وضعها كل من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمكلفين بالولاية لتكون أداة لضمان حماية السكان المشردين والمجتمعات المتضررة في جميع مراحل النزاع. وأبلغ أيضا وفود الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بما توصل إليه من نتائج في الدول المشاركة في هذه المنظمة والمتضررة من مشكلة التشرّد في أعقاب البعثات التي قام بها إلى جورجيا (من ١٠ إلى ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٣)، وصربيا، بما في ذلك كوسوفو، (من ٩ إلى ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣)، وأذربيجان (من ١٩ إلى ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٤).

١٦ - وبقي المقرر الخاص على علاقة شراكة قوية مع منظمات المجتمع المدني. ويُقدّر بصفة خاصة الدعم المقدم من المشروع المتعلق بالتشرّد الداخلي المشترك بين مؤسسة بروكينغز وكلية لندن للعلوم الاقتصادية، والشراكة الاستراتيجية مع الدائرة المشتركة لتحديد سمات المشردين

داخليا، والتعاون مع مركز رصد التشرّد الداخلي. وعلى الصعيد الميداني، اضطلعت منظمات المجتمع المدني بدور حيوي في دعم المقرر الخاص، ولا سيما خلال الزيارات القطرية.

دال - تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخليا في منظومة الأمم المتحدة

١٧ - واصل المقرر الخاص دعم تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخليا في منظومة الأمم المتحدة وفي أوساط العمل الإنساني ككل عن طريق المشاركة بنشاط في عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والمجموعة العالمية للحماية، والجزء المتعلق بالشؤون الإنسانية من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

١٨ - وتكلم المقرر الخاص أيضا أمام مجلس الأمن في ٣٠ أيار/مايو في اجتماع جرى في إطار صيغة آريا ركّز على الأهداف المشتركة التي يسعى المجلس والشركاء، بمن فيهم المكلفون بالولاية، إلى تحقيقها، وهي:

(أ) إعادة بسط السلطة والحماية على الصعيد الوطني نظرا لأن كثيرا ما يُحدّد أن الحالات التي تكون فيها السلطات الوطنية قاصرة في أداء عملها أو التي تكون فيها السلطات مشاركة في التشرّد التعسفي، هي حالات تشكّل تهديدا للسلام والأمن؛

(ب) حماية المدنيين، بما يشمل ضمان سلامة المشردين داخليا في المناطق التي يلجؤون إليها وأثناء هروبهم وعند عودتهم؛

(ج) كفالة إيجاد حلول دائمة، وهي عملية طويلة ومعقدة لا تواجه تحديات على مستوى العمل الإنساني والتنمية فحسب، بل تواجه أيضا تحديات على مستوى بناء السلام.

١٩ - وشارك المقرر الخاص، مع المقررّين الخاصين السابقين، في جلسة نقاش عقدت في ١١ و ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ في إطار الحوار حول التحديات المطروحة في مجال الحماية الذي نظّمته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تحت شعار "حماية المشردين داخليا: تحديات مستمرة وتفكير جديد". ووُجّهت نداءات لتحسين التعاون بين الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني والمجال الإنمائي منذ المراحل الأولى لحالات التشرّد، ولإدراج احتياجات المشردين داخليا في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٢٠ - وفي حزيران/يونيه ٢٠١٤، شارك المقرر الخاص في مشاوراة لبلدان وسط وغرب أفريقيا عُقدت في أبيدجان في إطار التحضير لمؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، دعا أثناءها إلى إدراج اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخليا في أفريقيا ومسألة إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا في نتائج المشاورة.

ثالثا - إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا في المناطق الحضرية

ألف - مقدمة

أهمية المسألة ودور المقرر الخاص

٢١ - يسعى المقرر الخاص في هذا التقرير إلى تقديم التوجيه وزيادة الوعي بهدف بناء الزخم لمعالجة المسألة المعقدة المتمثلة في إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا في المناطق الحضرية، مع التركيز بالأخص على الإدماج محليا. فالسياق الحضري يتميز بأبعاد مختلفة، منها الجوانب الديمغرافية والتاريخية والبيئية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو ما يزيد من الطابع المعقد للتصدي لمشكلة التشرد الداخلي بصورة متسقة ومستدامة^(٢). وبالإضافة إلى ذلك، هناك اتجاهات عالمية كبرى، مثل التوسع الحضري السريع والنمو السكاني وزيادة تنقل البشر، تجعل من إيجاد حلول دائمة في المناطق الحضرية تحديا من أكثر التحديات تعقيدا وإلحاحا (انظر A/66/285، الفقرة ٢٨).

٢٢ - على مدى أكثر من ٢٠ عاما، تناول المكلفون بالولاية على نحو مستمر مسألة التشرد في المناطق الحضرية وعواقبه، ودعوا إلى إيجاد حلول دائمة أثناء العديد من الزيارات القطرية، ومن بينها الزيارات إلى كولومبيا (A/HRC/4/38/Add.3)، وكوت ديفوار (A/HRC/23/44/Add.1)، وتيمور الشرقية (E/CN.4/2000/83/Add.3)، وكينيا (A/HRC/19/54/Add.2)، والصومال (A/HRC/13/21/Add.2)، والسودان (A/HRC/23/44/Add.2)، والزيارة التي أجريت مؤخرا إلى هابتي (سيقدم التقرير عنها إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته التاسعة والعشرين، في حزيران/يونيه ٢٠١٥). واضطلعوا أيضا بقدر كبير من العمل بتقديمهم الدعم في مجال القانون والسياسات في أفغانستان والصومال وكينيا واليمن، في ميادين تتعلق، بالنظر إلى الجوانب المحددة للتشرد في المناطق الحضرية، بمسائل معينة مثل الطرد أو النقل، لا سيما في سياق تغير المناخ والكوارث الطبيعية الظهور التي تدفع بالسكان إلى التزوح إلى المناطق الحضرية بحثا عن سبل لكسب الرزق وعن الأمن والسلامة (انظر A/66/285، الفقرة ٣٠). ويستفيض المقرر الخاص أيضا في هذا التقرير في النظر إلى جوانب أخرى تناولتها التقارير المواضيعية السابقة تتعلق بالاستجابة على نحو أكثر انتظاما لمشاكل المشردين داخليا الموجودين خارج المخيمات (A/HRC/19/54) ودور الجهات الفاعلة في مجالي العمل الإنساني والتنمية في إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا وبناء السلام في أعقاب النزاع (A/68/225).

(٢) François Grünewald, "Stratégies: fragiles cités", *Diplomatie*, vol. 17 (2005), p. 72. متاح على:

.www.urdo.org/IMG/pdf/Diplo17.pdf

٢٣ - ودعا المقرر الخاص باستمرار إلى اتباع نهج أشمل في توفير الاستجابة وإيجاد الحلول في المناطق الحضرية، مع عدم الاكتفاء بمراعاة احتياجات المشردين داخلياً أنفسهم، بل كذلك مراعاة احتياجات المجتمعات الأخرى المتضررة من التشرد مثل المجتمعات المحلية المضيفة، بما يشمل الفقراء في المناطق الحضرية أو المجتمعات المحلية في مناطق العودة أو المجتمعات المحلية في الأماكن التي يُنقل المشردون داخلياً إليها. وسيمكّن اتباع هذا النهج من تلبية الاحتياجات المتماثلة لمجموعات مختلفة، دون إهمال تلبية الاحتياجات المحددة الناجمة عن التشرد.

٢٤ - ويشير المقرر الخاص إلى أن الاستجابة للتشرد الداخلي في المناطق الحضرية كثيراً ما تركز على المساعدة والبرمجة في الأجل القصير، عوضاً عن اتباع نهج يركز منذ البداية على الحلول في إطار الاستجابة التي تعترف بأن التشرد في المناطق الحضرية غالباً ما يدوم طويلاً. وإن إهمال هذه المسألة لا يمكن إلا أن يسهم في إفقار المناطق الحضرية غالباً ما يدوم طويلاً. ضرورة من الضرورات الواضحة والخاصة بوضع المشردين داخلياً^(٣). ويستوجب تطبيق حلول دائمة التعرف على الأشخاص المشردين داخلياً في المناطق الحضرية وتحديد أماكن وجودهم. وغالباً ما توفر عملية تحديد السمات بالنسبة للأشخاص المشردين داخلياً وغيرهم من المجتمعات المحلية المتضررة من التشرد في المناطق الحضرية الأساس القائم على الأدلة واللازم لوضع وتنفيذ خطط ترمي إلى تحقيق استجابة موجهة نحو الحلول. وتمكّن هذه العملية أيضاً من تحديد الاحتياجات المتشابهة فيما بين مختلف المجموعات وتلك الخاصة بحالة الأشخاص المشردين داخلياً فحسب.

الإطار المفاهيمي المتعلق بالحلول الدائمة

٢٥ - يشير المقرر الخاص إلى أنه، عملاً بالمبدأ ٢٨ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، تقع المسؤولية الرئيسية عن وضع الشروط وإتاحة المجال لتحقيق حلول دائمة على عاتق السلطات الحكومية بجميع مستوياتها، بما في ذلك رؤساء البلديات وسلطات البلديات الأخرى التي تضطلع بدور مركزي في هذا الصدد.

٢٦ - ويعد التوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخلياً عملية طويلة ومعقدة. ويتعين على المشردين داخلياً أن يقوموا بعملية اختيار حرة ومستنيرة للحلول المستدامة، وذلك بأن يندمجوا من جديد في موطنهم الأصلي (العودة)، أو أن يندمجوا محلياً في المناطق التي وجدوا فيها ملاذاً (الاندماج المحلي) أو في منطقة أخرى من البلد (التوطن في مكان آخر من البلد).

(٣) انظر المبدأين ٢٨ و ٢٩ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي والمادة ١١ من اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا.

وينطبق إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة للمشردين داخلياً تمام الانطباق على الحلول في السياقات الحضرية وتعد عملية إيجاد الحلول التي تحددها مؤشراً هاماً لعمليات التخطيط في المدى البعيد. والمؤشر الرئيسي وفق هذا الإطار هو عندما لا يعود لدى الأشخاص المشردين داخلياً احتياجات محددة في إطار المساعدة والحماية يكون لها صلة بتشردهم ويصبح بمقدورهم التمتع بحقوق الإنسان الخاصة بهم دون تمييز ناتج عن تشردهم. إلا أنه غالباً ما اعترضت الحلول في المناطق الحضرية، مثل الاندماج المحلي، عقبات إضافية ناشئة عن خصائص التشرّد الداخلي في سياقات من هذا القبيل. وهو ما ترد مناقشته أدناه.

باء - أنماط التشرّد الداخلي في المناطق الحضرية

٢٧ - تعد أنماط التشرّد الداخلي أنماطاً متعددة وتشمل التشرّد من المناطق الريفية إلى الحضرية وفيما بين المناطق الحضرية وفي داخلها.

٢٨ - وقد ينشأ التشرّد في المناطق الحضرية نتيجة اندلاع النزاع فيها. وفي بعض البلدان مثل كولومبيا أو الجمهورية العربية السورية، اندلعت الأعمال العدائية المسلحة على نطاق واسع في المناطق الحضرية، وهي بالتالي مناطق مكتظة بالسكان، مما أدى إلى تسجيل أعداد قياسية من المشردين داخلياً في المناطق الحضرية. وكان للكوارث الطبيعية المفاجئة التي وقعت في مراكز حضرية مثل تلك التي أصابت مدن تاكلوبان، الفلبين، أو بور - أو - برانس، أو نيو أوليتز، الولايات المتحدة الأمريكية، أثر هائل على السكان وقد أدت إلى عملية تشريد واسعة النطاق. وغالباً ما يكون مثل هذا التشرّد تشرداً دائماً، وهذا ما لاحظته المقرر الخاص شخصياً في تموز/يوليه ٢٠١٤ أثناء زيارته إلى هاييتي، حيث أن الحلول الدائمة ما زالت بعيدة المنال للعديد من المشردين. وتواجه العديد من المدن الموجودة في مناطق معرضة لكوارث مفاجئة أو زاحفة - في مناطق ساحلية ودلتية أو نهريّة - مخاطر التشرّد الداخلي في المستقبل.

٢٩ - والهروب إلى المناطق الحضرية في أعقاب اندلاع نزاع أو وقوع كارثة في جانب آخر من البلد بات اليوم أيضاً سمة مألوفة من سمات التشرّد الداخلي. وقد تعدّ المناطق الحضرية بأمان يزيد عن ذلك الذي تعدّ به المناطق الريفية، وذلك بسبب السرية والتخفي اللذين يمكن للمرء أن يعيش في ظلّهما هناك. وعلى سبيل المثال، هناك في أبييجان من وقع من الفتيات ضحايا للعنف الجنسي في أماكن التشرّد في المناطق الريفية أو من أصبح حاملاً أثناء التشرّد وانتقل إلى المدينة. والسبب الرئيسي للهروب إلى المناطق الحضرية هو الروابط الأسرية، بل وإنّ الأمل بإيجاد سبل رزق بديلة هو أيضاً عامل يؤثر على هروب الأشخاص المشردين داخلياً الذين غالباً ما يفقدون سبل رزقهم الأصلية من خلال التشرّد. بالمثل، فإن توفير فرص للتعليم وتحسين مستوى الخدمات، مثل الرعاية الصحية الخاصة، يؤدي بانتظام إلى الهروب

باتجاه المناطق الحضرية وضواحيها. لهذا فقد تتيح المناطق الحضرية المجال للأشخاص المشردين داخلياً بأن يحافظوا بشكل أفضل على ما لديهم من قدرات على التكيف والتأقلم ولو كانت عند مستويات متدنية.

٣٠ - وقد سجلت بعض المناطق الحضرية، كما في دارفور، نمواً واسعاً طوق مخيمات الأشخاص المشردين داخلياً التي كانت موجودة أصلاً في أماكن بعيدة عن تلك المناطق. وفي مناطق أخرى، مثل بور - أو - برانس، يعيش بعض الأشخاص المشردين داخلياً في مستوطنات حضرية للمشردين داخلياً تلتصق بالمستوطنات الحضرية العشوائية الفقيرة. وفي حالات أخرى، من المألوف أن نجد أشخاصاً من المشردين داخلياً في مبان عامة غير مستخدمة أو على أرض عامة غير مستخدمة في مبان خاصة مؤجرة يعيشون فيها بصورة غير مرئية داخل مجتمعات محلية مضيضة أو لدى أسر مضيضة. وغالباً ما تكون ظروف عيشهم في المناطق الحضرية محفوفة بالمخاطر ويعيشون بطبيعة الحال بمحاذاة فقراء المدن، وفي أحيان كثيرة في المناطق الحضرية أو في الضواحي التي لا ترتبط بالخدمات الأساسية والبعيدة عن فرص كسب الرزق، حيث لا يمكنهم تحمل نفقات وسائل النقل أو لا تكون هذه الوسائل موجودة أصلاً. وقد بينت دراسة أعدها كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبنك الدولي عن أفغانستان أن ثلثاً واحداً لا غير من الأشخاص المشردين داخلياً الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية قد توفرت لهم إمكانية الاستفادة من الكهرباء والتجهيزات اللازمة والمرافق الصحية^(٤). وفي كابول، لا تتوفر للمستوطنات العشوائية للمشردين داخلياً الحماية من الأحوال الجوية القاسية، وقد أدى ذلك إلى وفاة العديد من الأطفال أثناء شتاء عام ٢٠١٢.

٣١ - وتقضي آثار الأزمات على السياقات الحضرية إلى الجمع بين عوامل مثل تدهور أحوال المعيشة في المناطق الحضرية أو تردي التنظيم المكاني أو فقدان البنية الاجتماعية أو زوال الضوابط الإدارية أو انعدام الاستقرار المؤسسي. وعادة ما ينجم عن التشرّد الحضري زيادة هامة في سكان المناطق الحضرية. وبطبيعة الحال، فإن هذا الأمر يثير المخاوف أو يوجد حالات تتعرض فيها بالفعل خدمات أساسية مثل المراكز الصحية أو المدارس للضغط، ولا سيما عندما يكون توفير الخدمات محدوداً أو غير كافياً قبل مرحلة التشرّد

(٤) World Bank Economic Policy and Poverty Team for South Asia and UNHCR, "Vulnerability of internally displaced persons in urban settings" (2011). متاحة على الموقع:

<http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1326909014678/8376871-1334700522455/IDPPolicyBriefEnglish.pdf>

أو عندما تلحق النزاعات أو الكوارث الضرر بالهياكل الأساسية^(٥). وتكون المخاوف والوقائع المماثلة مبررة عندما تكون موارد طبيعية مثل المياه شحيحة أو معدلات البطالة في المناطق الحضرية مرتفعة. وإن ذلك يؤكد أهمية النظر في حالة الأشخاص المشردين داخلياً والمجتمعات الأخرى المتأثرة من التشرّد في المناطق الحضرية بالنسبة لإيجاد حلول دائمة تسمح بتلبية ما يلزم الأشخاص المشرّدون داخلياً من احتياجات مماثلة ومحددة.

٣٢ - وينجم عن عدم التخطيط الحضري احتياجات محددة للمشردين داخلياً الموجودين في المستوطنات الحضرية العشوائية. وتواجه بالفعل معظم البيئات الحضرية مصاعب تتعلق بإدارة الحيز والافتقار إلى الأراضي بوجه عام وبالمشردين داخلياً على وجه التحديد. ويمكن أن تتفاقم الحلول المتصلة بالأرض والسكن من جراء تدمير المنازل أو تدهور الأراضي نتيجة نزاع أو كارثة. والتعقيد الناجم عن عدم وضع نظم لحيازة الأراضي وعدم وجود أراض متاحة وذات تكلفة ميسورة في المناطق الحضرية والافتقار إلى تخطيط حضري شامل قد يزيد بصورة هائلة من صعوبة تحديد حلول سكنية طويلة الأجل لسكان المناطق الحضرية والمشردين داخلياً في المناطق الحضرية^(٦).

زيادة شمولية التخطيط والحماية في المناطق الحضرية

٣٣ - للتخطيط الحضري أو الافتقار إليه أثر على حقوق المشردين داخلياً في المناطق الحضرية. وحصول أولئك المشردين على مسكن ملائم يتطلب تدخلات سياساتية عامة وشاملة من السلطات الوطنية، مثل وضع إطار لتوفير المساكن وانخراط الشركاء الإنمائيين. ولهذا ينبغي أن تتواءم التنمية الحضرية مع التخطيط الملائم وتوفير الموارد الكافية، مما من شأنه أن يلبى احتياجات المشردين داخلياً من السكن في إطار حلول دائمة. ويعتبر التخطيط الإنمائي الحضري بمثابة دليل لاستثمار الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص معاً في الإسكان والهياكل الأساسية، فمن خلاله يُدمج الاستثمار في النمو الحضري ويسهم فيه بصورة استراتيجية. غير أن أطر التخطيط الحضري، في أشد السياقات تضرراً من التشرّد

(٥) انظر Joint IDP Profiling Service, "Guidance for profiling urban displacement situations: challenges and solutions" June 2014 متاح على الموقع: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/original_GuidanceUrbanProfiling_JIPS.pdf

(٦) انظر Brookings Institution and International Organization for Migration, "Supporting durable solutions to urban, post-disaster displacement: challenges and opportunities in Haiti" (2014) متاح على الموقع: http://publications.iom.int/bookstore/free/Supporting_Durable_Solutions_to_Displacement_Haiti_Feb2014_Brookings.pdf

الحضري، هي أطر غير محدثة أو غير موجودة أو أنها ما زالت في خضم عملية تنقيح^(٧). والفصل القائم بين الإطار الزمني للتخطيط الحضري وبداية التشرّد الداخلي يضيف مستوى آخر من التعقيد. وغالباً ما يُتفق على أن تستمر عمليات التخطيط الحضري، متى وجدت، لفترة طويلة مع ترك مجال ضئيل، إلى حد ما، فيما يتعلق بطريقة استيعاب عمليات تدفق المشردين داخلياً. ومن ثم، ينبغي أن تسترشد هذه الإجراءات بديناميات التشرّد وأن تزداد مرونة للتكيف بشكل أفضل مع حالات التشرّد الداخلي في المناطق الحضرية. وفي هذا الصدد، يمكن للأدوات والاستراتيجيات التي تطبقها الوكالات الإنسانية والإنمائية بعد الأزمات، مثل توفير المأوى أو النقل إلى مناطق حضرية أو تقديم المساعدة للأسر المضيفة، أن تفيد في التخطيط الحضري الطويل الأجل إذا ما ضبط تزامنها بشكل أفضل منذ بداية التشرّد. وتشير الدراسة المشتركة بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبنك الدولي بشأن أفغانستان إلى أن يقضي التخطيط الحضري بتنظيم المستوطنات العشوائية أو وضع خطط لنقلها بالنظر إلى عدم انضباط نمو الأحياء الفقيرة التي ما زال سكانها يعيشون على هامش المجتمع في ظروف بائسة. ويمثل وضوح السياسات والإجراءات شرط مسبق لإيجاد حلول عادلة وعملية لتحديات التحضر العشوائي وعلاقته بعوامل الفقر والمجازفة. وينبغي لأي إطار تشريعي وإداري مناسب وناظم للتخطيط والإسكان على المستوى الحضري أن ينص على إقامة حوار وتعاون بين جميع الجهات المعنية صاحبة المصلحة، بدءاً بجميع الوزارات التي يمكن أن تشارك في العملية والمنظمات الدولية (الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية معاً) والمجتمع المدني والمجتمعات المتضررة من التشرّد والأشخاص المشردين داخلياً وممثليهم^(٨).

شواغل محددة لحماية المشردين داخلياً في المناطق الحضرية

٣٤ - يقيم عادة المشردون داخلياً الموجودون في مستوطنات حضرية عشوائية في ملاجئ مؤقتة، حيث توفر لهم بشق الأنفس الحماية من الدخلاء ويتعرضون لخطر العنف الجنسي والجنساني. ويؤدي التشرّد الحضري إلى تغييرات في العلاقات الجنسية، مما يزيد من مخاطر العنف الأسري^(٩) والعنف الجنسي والجنساني، وممارسة الجنس من أجل البقاء، والاستغلال والعمل القسري. وإمكانية توفير الحماية والمساعدة للنساء المشرديات داخلياً هي مسألة حاسمة الأهمية.

(٧) انظر Simone Haysom, *Sanctuary in the City? Urban Displacement and Vulnerability: Final Report* (London, Humanitarian Policy Group, June 2013).

٣٥ - ويتفاهم غياب سيادة القانون من جراء عدم فعالية السلطة المحلية وإجراءات الشرطة. وعدم وجود اتفاقات بشأن أمن حيازة الأراضي وانتهاء مفعول اتفاقات الاستئجار و/أو الافتقار إلى أشكال أخرى لحقوق المستعمرين يزيد من تعرض المشردين داخلياً لخطر الإخلاء (القسري) ومن ثم تشردهم للمرة الثانية، مما يؤدي إلى زيادة التشرد لأمد طويل ويعوق كثيراً إيجاد حلول دائمة. ويعد الإخلاء القسري للمشردين داخلياً في المناطق الحضرية، دون توفير المسكن البديل وسبل الانتصاف القانوني لهم، ظاهرة آخذة في الانتشار من ظواهر التحضر ومبادرات التخطيط الحضري وتحسين أوضاع المناطق الحضرية. ووفقاً لما أشير إليه أعلاه، لا بد من أن يقرن التخطيط الحضري بالاحتياجات المتصلة بإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً وللمجتمعات المتأثرة من التشرد في المناطق الحضرية.

٣٦ - والتحديات التي يطرحها كل من عدم مساواة والتمييز في الحصول على التعليم والخدمات الصحية أو العمل هي مخاطر تتعلق بالحماية يواجهها بانتظام المشردون داخلياً في المناطق الحضرية وقد تتفاهم أحياناً بسبب افتقار الأفراد إلى الوثائق. وفقدان الوثائق أو عدم وجودها في السياقات الحضرية يمكن أن يزيد من تفاهم حالة المشردين داخلياً المتردية أصلاً، إذ بدون الهوية، يستحيل عموماً التوقيع على عقد إيجار أو البحث عن عمل رسمي أو حتى الحصول بصورة قانونية على هاتف محمول أو على خدمات الإنترنت^(٨). وفي بعض البلدان، مثل كوت ديفوار، يتعرض المشردون داخلياً لخطر انعدام الجنسية. ويزيد هذا الوضع أيضاً من فرص الاعتقال، والإكراه على دفع الرشوة أو التخويف^(٨) ويزيد من صعوبة الحصول على خدمات الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الأخرى.

٣٧ - وفي حالات كثيرة، ما زال عدم تمكن الأشخاص المشردين داخلياً، ولا سيما في المناطق الحضرية، من الحصول على سكن ملائم يعد مشكلة مزمنة بصرف النظر عن طول فترة التشرد. وفي أفغانستان، يمثل المشردون داخلياً الذين يعيشون في مأوى أو أكواخ أو خيم مؤقتة لمدة تزيد عن خمسة أعوام بعد التشرد نسبة تصل إلى ٦١ في المائة من السكان المشردين داخلياً^(٩). وينبغي اعتبار استراتيجيات الإسكان الدائمة، في صربيا مثلاً، بما في ذلك كوسوفو، جانباً من الحلول الدائمة المقترنة بإيجاد فرص كسب الرزق التي تحقق الاندماج المحلي لأولئك المشردين في المناطق الحضرية.

(٨) Jeff Crisp, Tim Morris and Hilde Refstie, "Displacement in urban areas: new challenges, new partnerships", *Disasters*, vol. S1 (2012).

جيم - التحديات والفرص في التوصل إلى حلول دائمة

التحديات

التنسيق

٣٨ - يقع على عاتق السلطات المختصة واجبات ومسؤوليات رئيسية لتحديد الظروف والوسائل التي تسمح للمشردين داخلياً بالتوصل إلى حلول دائمة (انظر المبدأ ٢٨ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي). غير أنه في أحيان كثيرة ليس هناك من تنسيق بين السلطات الوطنية والبلدية عندما يتعلق الأمر بالاضطلاع بذلك الواجب على مستوى وضع السياسات وتنفيذها، مما يؤدي إلى ظهور ثغرات في السياسة العامة. وتفضل سلطات البلدية على ما يبدو اتخاذ تدابير قصيرة الأجل للإخلاء القسري أو العودة القسرية للمشردين داخلياً في المناطق الحضرية إلى أماكنهم الأصلية إن أمكن ذلك^(٧). ويمكن مواجهة هذا التحدي بالقانون والسياسة العامة باعتبارهما أداتين توفران الأساس اللازم للتنسيق، ووفقاً لما أشير إليه أعلاه، يقدم المكلفون بالولاية الدعم لوضع قوانين وسياسات تتعلق بحالات معينة من التشرد الحضري مثل ما حدث في أفغانستان والصومال وكينيا واليمن.

الاستجابة الفعالة الطويلة الأجل

٣٩ - إن الفهم الشامل لجميع الأسباب الهيكلية والدورية لديناميات محددة للتشرد في المناطق الحضرية ضروري بالنسبة لكل من الحكومات الوطنية والسلطات المحلية أو البلدية والمجتمع الدولي لتوفير استجابة فعالة باستخدام نهج شامل لإيجاد حلول دائمة. فعلى الرغم من أن النزاع وانعدام الأمن في أفغانستان مثلاً كانا يتصدران أسباب التشرد، فإن فقدان السبل اللازمة لتلبية الاحتياجات الأساسية والخدمات وأسباب المعيشة خلال فترات التشرد تبرز بقوة باعتبارها عوامل مترامنة تدفع التشرد إلى المناطق الحضرية. لذلك يدعو المقرر الخاص إلى وضع استجابة وطنية ودولية فعالة للتشرد الداخلي في المناطق الحضرية تستند إلى تركيز طويل الأجل على حلول مستدامة منذ بداية هذا التشرد. وإن فهم التشرد في المناطق الحضرية يظهر أن الاستجابات القصيرة الأجل التي تركز على تقديم المساعدة وعلى وضع البرامج تخفف من سوء أوضاع الأشخاص المشردين داخلياً في المناطق الحضرية على المدى القصير، لكنها لا تكفي للتعامل مع خصائص التشرد في المناطق الحضرية التي غالباً ما تكون طويلة الأجل وما ينجم عنها من تعرض الأشخاص المشردين داخلياً والمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد إلى الفقر. وإن النهج الفعال الطويل الأجل لهذه الاستجابة يستتبع قيام الجهات

الفاعلة الإنسانية والإنمائية بعمل مشترك، وهو ما نظر فيه المقرر الخاص في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٣ (A/68/225).

التحديات المتعلقة بتحديد سمات المشردين داخليا وإشراكهم

٤٠ - يكرر المقرر الخاص تأكيد أهمية تحديد سمات المشردين عموماً باعتبارها عملية تعاونية تهدف إلى جمع المعلومات، لا غنى عنها من أجل الدعوة لإيجاد الحلول الدائمة، ووضع السياسات، وعلى الأخص، التخطيط لوضع حلول دائمة وتنفيذها. وغالبا ما تزداد عملية تحديد السمات تعقيدا في المناطق الحضرية حيث يعيش الأشخاص المشردون داخليا والسكان المتضررون بالتشرد في مستوطنات غير رسمية، عادة بدون وثائق شخصية، وحيث يفتقر أحيانا إلى البيانات الأساسية. ففي دارفور مثلاً، فإن مستوطنات المشردين داخليا لا تكون ثابتة على الدوام، سواء من حيث حجمها أو موقعها. وفي مقديشو التي تستضيف أكبر عدد من الأشخاص المشردين داخليا في المناطق الحضرية عالمياً، فإن عدد المستوطنات يزداد غالباً بشكل لا يمكن السيطرة عليه، وقد انتقلت بعض المستوطنات، بشكل كامل أو جزئي، نتيجة عمليات الإخلاء أو غيرها من عمليات التشرد للمرة الثانية.

٤١ - ولما كانت تعدادات السكان الوطنية تحذف غالباً المستوطنات العشوائية أو الأشخاص المشردين داخليا لعدم توفر الوثائق لديهم، فقد لا تتوافر سوى معلومات ضئيلة عن حجم أو سمات السكان المشردين داخليا في المناطق الحضرية. ويجب أن تصمم تعدادات السكان الوطنية، كما جرى في كوت ديفوار في عام ٢٠١٤، لتحديد هوية الأشخاص المشردين داخليا ومواقعهم. بيد أن التجربة تبين أن المشردين داخليا يشعرون بأنهم مهددون بالطرد، إذا ما طُرحت عليهم أسئلة من جهات خارجية، ولا سيما إذا كانوا يخشون الإخلاء أو إذا طُرحت عليهم أسئلة تتصل بالقطاع غير الرسمي.

٤٢ - ولا تصلح هذه التعقيدات لأن تشكل مبررات لعدم القيام بعملية تحديد السمات إذ أن عدم القيام بذلك يعقّد عملية التخطيط ووضع البرامج للتوصل إلى حلول دائمة، وقد يجعل هذه الحلول غير مستدامة في واقع الأمر. بل تشير التعقيدات إلى ضرورة وأهمية الخدمات التي تستند إلى المعرفة في مجال تحديد السمات، كالتّي تقدمها الدائرة المشتركة لتحديد سمات المشردين داخليا. وتقدم جورجيا وصربيا وسري لانكا أمثلة على عمليات لتحديد السمات أجريت مؤخراً في سياق التوصل إلى حلول دائمة. ويصرّ المقرر الخاص على الضرورة المطلقة للقيام بعمليات تحديد السمات من أجل كفالة أن تستجيب السياسات والبرامج بفعالية لاحتياجات المشردين داخليا في إطار حل دائم يقوم على الأدلة. وفي سياقات عديدة، فإن الافتقار إلى المعلومات الشاملة لعدة مواضيع والتي تتعلق بخبرة ونوايا

الأشخاص المشردين يقلل من دقة هذه البرامج والسياسات ومن قدرتها على الوفاء بالغرض^(٥). وكما شدد المقرر الخاص في كثير من الأحيان، يجب أن تظل عملية تحديد السمات، لكي تحقق هدفها، قائمة على أساس المشاركة واحترام السرية اللازمة لحماية الأشخاص المعنيين.

الفهم الشامل لإطار الحلول الدائمة

٤٣ - في بعض الأحيان يمكن اعتبار الحلول الانتقالية خطأً أنها حلول دائمة. ففي حالة هايتي مثلاً، فهدت جهات فاعلة عديدة الحلول الدائمة بأنها تقتصر على إغلاق المخيمات أو توفير المساكن، وأغفلت الأبعاد الشاملة لعدة قطاعات وأبعاد الحماية المتعلقة بالحلول الدائمة. ويشير المقرر الخاص إلى أن الفهم الشامل لإطار الحلول الدائمة يترسخ في الإطار الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن إيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً. ويكرر التأكيد على أهمية استخدام وتنفيذ الإطار في الجهود التي تبذلها السلطات المختصة والمجتمع الدولي والمجتمع المدني والجهات المعنية الأخرى لمعالجة مسألة وضع حلول دائمة بصورة شاملة. وكشفت دراسة أجرتها مؤخراً منظمة المهجرة الدولية ومؤسسة بروكينغز حول الحلول الدائمة في هايتي أنه حتى بين الأشخاص المطلعين على الإطار دارت مناقشات حول سبل جعلها أكثر تحديداً وقابلة للتنفيذ، وبرزت شواغل بأنها تحبذ معاملة تفضيلية للمشردين داخلياً بالمقارنة مع فقراء المناطق الحضرية والفئات الأخرى المعرضة للخطر^(٦). وتؤكد وجهات نظر غير متناسبة حول الحلول الدائمة على أهمية الدعوة والتوعية وعلى وضع نهج شامل يستوعب سياق التنمية أو الضعف أو الفقر، وكذلك المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد.

٤٤ - وكما ذكر المقرر الخاص في تقريره المواضيعي السابق المقدم إلى الجمعية العامة، فإن العقبان القائمة بين الجهات الفاعلة في مجالات العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام كثيرة جدا وتشمل دوائر تخطيط وأطر زمنية وولايات ونظماً تشغيلية ومصطلحات وعبارات ونهجاً للعمل مع الحكومات تكون مختلفة (A/68/225، الفقرة ٤٢). وتمثل إحدى السبل لرأب هذه الثغرات في كفالة أن تكون جميع الجهات الفاعلة المعنية في قضايا التشرد في المناطق الحضرية مطلعة ومدرّبة على النهج القائم على الحقوق إزاء الحلول الدائمة في سياق الإطار المتعلق بإيجاد حلول دائمة، وكذلك على سبل تحسين التعامل مع الحكومات المحلية والمجتمعات المحلية والأشخاص المشردين داخلياً أنفسهم لكفالة إدماج حقوقهم وآرائهم على نحو كاف في عملية وضع البرامج والتخطيط الحضري (انظر A/HRC/19/54، الفقرة ٢٥).

مشاريع الحلول الدائمة للأشخاص المشردين داخليا

٤٥ - يشير المقرر الخاص إلى أنه جرى اختبار مشاريع وممارسات مثيرة للاهتمام في مختلف مجالات البحث للتوصل إلى حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا. إلا أنه لم يمض وقت كاف ولم تجر دراسات شاملة لتحديد أكثر التدابير فعالية والأسباب التي أدت إلى نجاحها في أي سياق معين. وفي هذا الصدد، فإن المقرر الخاص يشجع بقوة على إجراء بحوث مقارنة. وهو يعمل حاليا مع شركاء آخرين على وضع مشروع لقياس التقدم المحرز في التوصل إلى حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا، يستند إلى المعايير المحددة في الإطار المتعلق بإيجاد حلول دائمة باستخدام مؤشرات القياس المتفق عليها بصورة مشتركة.

٤٦ - وفي بعض السياقات، وضعت السلطات الحكومية والبلدية، في بعض الأحيان بدعم من الجهات الدولية المعنية، مبادرات للتخطيط الحضري تسعى إلى أخذ خصائص واحتياجات المشردين داخليا في الاعتبار. ففي أفغانستان مثلاً، تنص سياسة وطنية اعتمدت مؤخراً بشأن التشرد الداخلي على تدابير لكفالة السماح للأشخاص المشردين داخليا في المستوطنات العشوائية بتحسين أماكن إقامتهم لتلبية معايير الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في مجال الاستجابة الإنسانية المتفق عليها دولياً من أجل توفير المأوى في حالات الطوارئ، واستكشاف مبادرات على مستوى المجتمعات المحلية للإقراض وتأجير أو بيع أراض في المناطق التي استقروا فيها وتحديد خيارات أخرى تمنحهم أمن الحيازة، مثل مشاريع حق الانتفاع^(٩).

٤٧ - وتعمل السلطات البلدية في كابل والحكومة مع الوكالة اليابانية للتعاون الدولي من أجل وضع خطة توسع حضري لبناء وحدات سكنية جديدة خلال الثماني سنوات القادمة. ومن الفوائد المتوقعة تعزيز قدرات البلدية على إدارة التنمية الحضرية وتقديم الخدمات؛ وتحسين التنسيق بين المؤسسات ورصد المؤشرات الحضرية الرئيسية؛ وتحسين إمكانية توفير الخدمات الأساسية للأسر المعيشية الحضرية؛ وتنظيم الحيازة بالتدرج لـ ٥٠ في المائة من الأسر المعيشية التي تعيش في مستوطنات عشوائية؛ وتحسين الخدمات والمرافق العامة، بما في ذلك تنمية مناطق حضرية جديدة؛ وزيادة إتاحة الملاجئ بأسعار ميسورة، بما في ذلك زيادة ٥٠ في المائة في عدد الوحدات السكنية، و ٣٠ في المائة في مساحة الأراضي المزودة بالخدمات في السوق، إلى جانب الحصول على تمويل ميسور؛ وتحسين البيئة الحضرية بمناطق

(٩) انظر: Shobha Rao and Jan Turkstra, "Enhancing security of land tenure for internally displaced persons", *Forced Migration Review*, No. 46 (May 2014) متاح على الموقع: www.fmreview.org/en/afghanistan.pdf

حضرًا وأماكن مفتوحة^(١٠). وتجدر الملاحظة إلى أنه على الرغم من أنه يتوقع أن يستفيد الأشخاص المشردون داخليًا من المبادرة، فقد كانت الخطة عرضة للانتقاد لأنها تجاهلت المستوطنات العشوائية التي يعيش فيها عدد كبير من المشردين. علاوة على ذلك، فقد يكون من الصعب إعادة توطين المشردين داخليًا وغيرهم من المجموعات التي تعيش في مستوطنات عشوائية بأعداد صغيرة.

٤٨ - وفيما يتعلق بآليات المنح المقدمة نقدًا التي تشمل منحاً لإعادة بناء وإصلاح المنازل وخطط تقديم الإعانة للإيجار، فإنها تحاول تعزيز أمن حيازة الأراضي للمستأجرين من المشردين داخليًا، وفي الوقت نفسه ضمان انتقال هؤلاء الأشخاص المشردين داخليًا إلى ممتلكات تفي بالحد الأدنى من معايير السلامة. ففي هايتي مثلاً، بعد مضي عامين على وقوع الزلزال، تطرقت الحكومة إلى بعض قضايا التشرد المتصلة بالمساكن والأراضي والممتلكات في سياق مشروعها "٦/١٦". وقد بدأ تنفيذ هذا المشروع في آب/أغسطس ٢٠١١، وكان من المتوخى إعادة بناء ١٦ حياً من الأحياء المتضررة من الزلزال وإغلاق ستة مخيمات رئيسية ذات صلة من خلال تقديم منح للأشخاص المشردين داخليًا الذين يعيشون في تلك المخيمات لاستئجار مساكن، وإنشاء بيت جديد أو إصلاح بيوتهم التي تضررت من الزلزال. وفيما يتعلق بآلية إعانة الإيجار، فقد حاولت أيضاً توعية المستأجرين بحقوقهم، وفرضت التوقيع على عقد إيجار رسمي^(٦).

٤٩ - وعلى الرغم من أن تقديم المنح النقدية للإيجار قد يساهم بفعالية في إعادة بناء قدرات الأشخاص المشردين داخليًا الذين فقدوا جميع الأصول المتوفرة لديهم ومنحهم قدراً من الاستقلالية في الحصول على مساكن، شدد بعض النقاد على أن عملية تقديم مبالغ نقدية كانت قد حققت نتيجة أفضل لو أنها وجهت نحو سياق سوقي، أي تحقيق زيادة مقابلة في مجموع المساكن لتفادي ذهاب الأشخاص المشردين داخليًا "المعاد إسكانهم" إلى مناطق مكتظة، والإقامة في مناطق التوسع الحضري العشوائية غير المأمونة أو تشكيل مخيمات جديدة. كما شملت الانتقادات المسائل المتعلقة بالتوقيت لأن المخيمات كانت قد أُغلقت قبل تقديم مساكن بديلة لائقة لجميع الأشخاص المشردين داخليًا المعنيين. وكان بالإمكان تفادي عدم اليقين وانعدام التنسيق بتحسين التأهب والتشاور مع الجهات المعنية. ومن الناحية الإيجابية، يلاحظ المقرر الخاص أن المشروع ٦/١٦ لم يقتصر على تقديم أموال نقدية،

(١٠) انظر: Rainer Gonzalez Palau, "Rapid urbanization and displacement: the case of Kabul City" (September 2013) متاح على الموقع: www.cimicweb.org/cmo/afg/Documents/ :Social_Infrastructure/20130924_CFC_Urbanisation_Displacement_Kabul.pdf

بل تشمل أيضا التوعية بمستويات المعيشة، والتدريب المهني، وبرامج سبل كسب العيش وتحسين سبل الحصول على الخدمات الأساسية.

٥٠ - ويشدد المقرر الخاص على أنه، بغية تقديم حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا والمجتمعات المحلية التي يعيشون فيها، يجب أن يقترن تقديم الأموال النقدية بمبادرات مدرة للدخل أو أنشطة أخرى لكسب العيش تعود بالنفع على المجتمع المحلي، من قبيل مباشرة الأعمال التجارية الصغيرة وتقديم الدعم القانوني في مجالات الإسكان والأراضي والممتلكات لتيسير مدة وأمن الحيازة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تصاحب هذه التدخلات تدابير تكفل الحصول على الخدمات الأساسية لصالح المجتمع المحلي بأسره. ففي بوغوتا مثلاً، تركز خطة التنمية التي وضعها رئيس بلدية المدينة التي تسعى إلى إقامة "بوغوتا أكثر إنسانية"، على تعزيز حقوق الإنسان لضحايا النزاع المسلح الذين فروا إلى بوغوتا وتنفيذ قانون الضحايا وإعادة الأراضي الذي أقر في عام ٢٠١١. وتتناول المادة ١٢ مسألة تنفيذ القانون، وتتصل المادة ٢١ برنامج الإسكان للأشخاص المشردين داخليا، وتتناول المادة ٤٢ سبل حصول الأشخاص المشردين داخليا على الخدمات الصحية. كما وضع رؤساء البلديات المنتخبون في مختلف البلديات في بوغوتا مشاريع للتنمية الاقتصادية للأشخاص المشردين داخليا الذين يعيشون في تلك البلدات. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، وضع رئيس بلدية بلدة بوسا مشروعاً يرمي إلى تعزيز مشاريع الأعمال الحرة للفئات الضعيفة من السكان وتقديم المساعدة لها، ولا سيما الأشخاص المشردين داخليا والأشخاص ذوي الإعاقة.

٥١ - ويشجع المقرر الخاص أيضا المبادرات الرامية إلى إدراج المستوطنات العشوائية القائمة في مشاريع التخطيط الحضري الشامل، وبالتالي زيادة أمن الحيازة وتوفير ظروف معيشية ملائمة، تشمل الحصول على الخدمات. وفي حالة الصومال، تعمل السلطات الوطنية والمحلية، ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية معاً على وضع خطة تنمية حضرية شاملة لمعالجة الظروف المعيشية المخوفة بالمخاطر للمشردين داخليا في بوساسو. ومن بين السكان في بوساسو، يوجد واحد من أصل أربعة مشرد داخليا فيما يعيش معظمهم في مستوطنات مكتظة غير صحية في أطراف المدينة. وأجبر أصحاب الأراضي من القطاع الخاص الأشخاص المشردين الذين يقيمون في أراضيهم على دفع إيجارات مرتفعة، ولم يقدموا لهم أي حماية من الحرائق التي دمرت في أحيان كثيرة أجزاء كبيرة من المستوطنات، ومنعوهم من إنشاء أي مرافق للصرف الصحي كالآبار أو المراحيض.

٥٢ - واقترح برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، إلى جانب منظمات غير حكومية دولية، خطة تقوم على أساس مبادئ التحضر المستدام، ومنع إقامة أحياء فقيرة

وإدخال تحسينات بشكل تدريجي. وشملت جوانب هذه العملية ما يسمى بنهج ”إعادة البناء بشكل أفضل مما كان“ للاستجابة في حالات الطوارئ للحرائق، التي اتخذت الحرائق فرصة لوضع مصدات للحريق ومجموعات ملاحى متنقلة مصنوعة من أعمدة معدنية وأقمشة لا تشتعل فيها النيران لمنع انتشار النيران في المستقبل. وشملت العملية أيضا برامج للتأهب للكوارث. علاوة على ذلك، تم وضع دليل تدريب مبسط لتحسين المستوطنات المؤقتة موجه إلى مسؤولي البلديات وقادة المجتمعات المحلية لإتاحة إمكانية نقل المهارات الأساسية اللازمة بسرعة وتمكين الأشخاص المشردين من إدخال تحسينات بأنفسهم^(١١). وقد أدت هذه العملية إلى خفض عدد الأسر المتضررة من الحرائق إلى النصف.

٥٣ - بالإضافة إلى ذلك، أطلقت حملة تتعلق بحقوق المشردين داخليا بحيازة الأراضي في بوساسو. ونتيجة لذلك، أبرم أصحاب الأراضي اتفاقاً مع السلطات المحلية وممثلي مختلف فئات المشردين، مما فتح الباب أمام تحسين المستوطنات والأخذ بمبادئ بسيطة تمنع من عمليات الإخلاء التعسفي. وحشدت الحملة السلطات المحلية والزعماء الدينيين والتقليديين لتعريف الأشياء التي لم تعد مقبولة في المجتمع المحلي. وركزت على المساهمة الإيجابية للأشخاص المشردين داخليا في الاقتصاد المحلي وتأثير الظروف غير الصحية وتزايد مخاطر الحريق على المجتمع المحلي المضيف.

٥٤ - وتشمل المبادرات الأخرى إضفاء الطابع الرسمي على المخيمات. ففي بعض الحالات، عاش أشخاص مشردون داخليا في المخيمات لسنوات وأقاموا روابط فيما بينهم، ومع الأراضي التي يشغلونها والمجتمعات المحلية المجاورة. وفي هذه الحالات، قد يكون إضفاء الطابع الرسمي على المخيمات من خلال الدمج المحلي أفضل حل. إلا أن ذلك يفترض أن تقوم السلطات المعنية بحل مسألة ملكية الأراضي، من بين أمور أخرى.

٥٥ - يشجع المقرر الخاص المبادرات التي تعزز من القدرات المحلية على تحقيق حلول دائمة. وفي هذا الصدد، فإن مركز الموارد المجتمعي الذي تديره المنظمة الدولية للهجرة في هايتي هو مثال على كيفية استخدام أدوات تنسيق المخيمات وإدارتها المتصلة بالحلول الدائمة في البيئات الحضرية وخارج المخيمات. وهدف المركز هو استخدام منبر مجتمعي من أجل تزويد البلديات بميكل على مستوى المقاطعات يدعم تخطيط وتنسيق وتقديم المعلومات بشأن إعادة الإعمار والعودة والتنمية المحلية. والهدف الأساسي هو دعم الهياكل المحلية وتوفير مركز

(١١) انظر Filiep Decorte and Tempra Ombretta, “Improving living conditions in Bossaso, Somalia”, *Forced Migration Review*, No. 34 (February 2010) www.fmreview.org/en/urban-displacement/16-18.pdf.

للتنسيق وحيز مادي يتم تسليمهما في مرحلة لاحقة. وهذا بالتالي مثال على كيفية تنمية قدرات الهياكل المحلية بما يمكن أن يسهم في تحقيق الانتقال من المرحلة الإنسانية ومرحلة الإغاثة المبكرة إلى النهوض بحلول دائمة للتنسيق والمشاركة^(١٢).

٥٦ - وفي المناطق المعرضة للكوارث، ينبغي أن تسعى مبادرات بناء القدرات إلى زيادة التأهب للتصدي للكوارث المتكررة بهدف منع حدوث المزيد من التشريد. وهذه البرامج موجودة بالفعل وينبغي تكرارها إن أمكن.

الفرص والممارسات الجيدة

كفالة مشاركة الأشخاص المشردين داخليا في الحلول الدائمة

٥٧ - وفقا للإطار المتعلق بالحلول الدائمة، فإن جميع الجهات الفاعلة بحاجة إلى احترام حق الأشخاص المشردين داخليا في اتخاذ قرارات واعية وطوعية بشأن الحلول الدائمة الأفضل بالنسبة لهم. ويشارك الأشخاص المشردون داخليا في الاقتصادات الحضرية، ويستأجرون أو يشترون المنازل والأراضي في المناطق الحضرية، وهم يشكل أو يأخذ يسعون إلى الاستفادة من الفرص والخدمات الحضرية.

٥٨ - وفي مناطق المستوطنات العشوائية التي يسود فيها الفقر المدقع ونقص إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية، للمجتمعات المضيفة وقادتها دور كبير ينبغي أن يضطلعوا به. فقد كانوا موجودين قبل حدوث الكارثة الطبيعية أو النزاع وسيظلون موجودين عند مغادرة جميع الجهات الفاعلة الدولية. ومن ثم لا يمكن التوصل بشكل فعال إلى حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا الذين يعيشون جنبا إلى جنب مع جماعات أخرى في تلك المناطق إلا بمشاركة المجتمع المحلي ككل والقادة المجتمعيين على وجه الخصوص. غير أن الإشراف من جانب السلطات المحلية في هذه العمليات هو أمر رئيسي من أجل تجنب حدوث توترات وصراعات على السلطة، مما يؤثر في كثير من الأحيان على جماعات المشردين داخليا. ومن ثم فإن قدرة الممثلين المجتمعيين والسلطات المحلية ينبغي أن تبني على أساس المصلحة المشتركة، أي تحسين ظروف المعيشة وإمكانية الحصول على الخدمات وتقليل المخاطر بالنسبة لمن تأثروا بشكل خاص وترويج الحلول الدائمة. وإذا جرى تعزيز قدرات الجهات الفاعلة المحلية والمجتمعات المحلية والمشردين داخليا وفقراء الحضر على وجه العموم، فسيصبحون أقل عرضة

(١٢) انظر: CCCM Global Cluster, "UDOC: urban displacement and out of camp review" (2014), p. 49. متاح على الموقع: www.globalccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/urban-displacement-out-of-camps-review.

للخطر خلال النزاعات على السلطة بين الزعماء السياسيين والعصابات وجهات الترويج لمشاريع الإعمار الواسعة النطاق، وبالتالي سيعزز حمايتهم من العنف الحضري والفساد والمضاربة في أسعار العقارات. ويفترض هذا أيضا بشكل مسبق العمل مع طائفة واسعة من أصحاب المصلحة، من قبيل القطاع الخاص، بما يمكن أن يكون له أثر رئيسي على تقليل الفقر وتطوير قدرات المشردين داخليا على البحث عن حلول دائمة، بما في ذلك من خلال إمكانية الوصول إلى سبل العيش.

٥٩ - وفي بعض الحالات، من قبيل كولومبيا، هناك المئات من رابطات المشردين داخليا، تمثل مختلف المجتمعات المحلية التي نشأوا منها، أو الجماعات النسائية، أو جماعات الشعوب الأصلية، ضمن جماعات أخرى. وقد أنشأت الحكومة عملية تشاورية مع تلك الرابطات تسعى إلى التواصل مع هذه الجماعات. وقد دخلت حكومة جورجيا أيضا في مشاورات واسعة النطاق مع الأشخاص المشردين داخليا (انظر A/HRC/26/33/Add.1). وهذه العمليات، وإن كانت غير خالية من الأخطاء، فهي تمثل سعيًا مجديًا من جانب الحكومات للتشاور مع المشردين داخليا. ويمكن أن تؤثر المشاورات على موقف الحكومة إزاء هؤلاء الأشخاص، كما كان الحال في أفغانستان. فعلى سبيل المثال، كانت السلطات حتى عام ٢٠١٣ لا تعتبر المشردين داخليا على أنهم من مواطني هرات الدائمين، ولكن عقب إجراء المشاورات، فإن النخب السياسية في المدينة تعترف حاليا بالتوطين الدائم لأولئك الأشخاص في المدينة. وفي تقدم بالغ الأهمية، تنظر الحكومة حاليا في رفع مستوى مستوطنة مسلخ وتسوية وضعها^(٩). ويمكن بالتالي أن تسفر التدابير التي تهدف إلى تحقيق حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا عن نتائج إيجابية، عندما يعامل الأشخاص المشردون داخليا ليس باعتبارهم أشياء وإنما باعتبارهم مشاركين نشطاء في البحث عن حلول دائمة وتنفيذها.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٠ - يقترن تحقيق الحلول الدائمة للأشخاص المشردين داخليا في المناطق الحضرية بمجموعة من التعقيدات التي يتعين على الدول والسلطات المحلية والجهات الفاعلة في مجالي العمل الإنساني والتنمية والمجتمع المدني والمشردين داخليا أنفسهم مواجهتها على نحو شامل ومنسق. وقد ثبت أن اتباع "نهج واحد يناسب جميع الحالات" لا يحقق نتيجة أكيدة، وأن المسؤولية الرئيسية تقع بالتالي على عاتق الحكومات كي تكفل التوصل، في أي سياق من السياقات، إلى حلول دائمة للتشرد في المناطق الحضرية، مع المشاركة الكاملة لجميع المتأثرين بذلك. ووجود الإرادة السياسية في أي سياق معين من جانب كافة أصحاب المصلحة المعنيين هو أمر في غاية الأهمية.

٦١ - ولا تزال الحلول الدائمة خيارات متاحة لأشخاص المشردين داخليا، بما يشمل الموجودين في مناطق حضرية. إلا أن طابع التشرد في المناطق الحضرية في حد ذاته يميل إلى إعطاء وزن للإدماج المحلي باعتباره الخيار المجدي الذي يفضلته الأشخاص المشردون داخليا في المناطق الحضرية. واسترشادا بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي والإطار المتعلق بإيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا، يكرر المقرر الخاص تأكيد التوصيات التي أصدرها في تقريره السابقين (A/HRC/19/54 و A/68/225) ويضيف التوصيات التالية الموجهة إلى الجهات التالية:

الدول المتأثرة بالتشرد

(أ) على قدر ما يكون الأشخاص المشردون داخليا في المناطق الحضرية في كثير من الأحيان محتفين عن الأعين ويعيشون فيما بين فقراء الحضر، ينبغي الاستمرار في العمل على تحديد هويتهم وتحديد أماكنهم سواء أكانوا مع أسر مضيفة أو في أي مكان آخر، تماشيا مع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي؛

(ب) كفالة تناول جميع أسباب وديناميات التشرد وإدراج الخيارات الثلاثة للحلول الدائمة جميعها في القوانين والسياسات الوطنية للأشخاص المشردين داخليا؛

(ج) وضع أطر وهياكل وسياسات وطنية بشأن التشرد الداخلي، على النحو الذي أوصي به بالفعل (انظر A/68/225 الفقرة ٥٩ (أ))؛

السلطات الوطنية والبلدية

(د) كفالة المشاركة الكاملة للأشخاص المشردين داخليا في صياغة القوانين والسياسات التي تتناول إيجاد حلول دائمة من أجلهم والاضطلاع بمشاورات واسعة النطاق مع المجتمعات المحلية والأحياء من أجل تناول شواغلهم الأوسع نطاقا فيما يتعلق بالإدماج المحلي للأشخاص المشردين داخليا أو التوطين في أحياء أخرى والكيفية التي يمكن بها تنفيذ ذلك بأفضل شكل عمليا، جنبا إلى جنب مع المجتمعات المضيفة وسائر السكان المتضررين من التشرد في المناطق الحضرية؛

(هـ) الاستمرار في منح الأولوية إلى حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخليا ورصد احترامها، لا سيما بالنسبة لمن هم أكثر عرضة لخطر الانتهاكات، بغض النظر عن مدة تشردهم، وحتى يتم التوصل إلى حل مستدام؛

(و) صياغة وتنفيذ برامج لتوعية الجمهور يشارك فيها ممثلو المجتمعات المحلية بشأن حالة الأشخاص المشردين داخليا وإيجاد حلول دائمة من أجلهم في المناطق الحضرية؛

(ز) التشاور مع الأشخاص المشردين داخليا في مرحلتي التخطيط والتنفيذ على الصعيد الحضري، وذلك على سبيل المثال من خلال الممثلين المجتمعين أو ممثلي الأحياء، سواء من الرجال أو من النساء؛

(ح) تعيين فرق عمل وطنية وفي المقاطعات للبدء في حوار مع البلديات والمجتمعات المحلية في المناطق الحضرية العشوائية الأكثر فقرا من أجل مناقشة الاحتياجات العاجلة وكيفية تحسين ظروف المعيشة، بما في ذلك من خلال إعادة النقل عندما تكون الأرض المشغولة غير ملائمة للتوطين الدائم. ويمكن أن تستفيد فرق العمل هذه من عقود من الخبرة التي اكتسبتها الحكومات والعديد من البلديات في تصميم وتنفيذ مشاريع للتنمية الحضرية قائمة على المشاركة تستهدف تحسين ظروف المعيشة للمقيمين في المستوطنات العشوائية⁽⁴⁾؛

(ط) كفالة إدراج حقوق الإنسان للمشردين داخليا في خطط أمن حيازة الأراضي، بما في ذلك من خلال وضع خرائط مفصلة للخدمات العامة والخاصة القائمة في القطاعات المعنية؛

(ي) وضع معايير شفافة للأهلية في مجال تخصيص الأراضي (الإيجار أو التملك) بالنسبة للأشخاص المشردين داخليا في المناطق الحضرية، وكفالة أن يكون للأشخاص المشردين داخليا إمكانية متساوية للحصول على الممتلكات إذا كان لديهم الموارد المالية للقيام بذلك، باعتبار ذلك حقاً لهم، واتخاذ تدابير تصحيحية في هذا الصدد لتيسير الحصول على الأراضي في المناطق الحضرية من جانب الأشخاص المشردين داخليا وفقراء الحضر الآخرين الذين يواجهون درجة مماثلة من انعدام أمن الحيازة؛

(ك) تقديم اقتراح بالتوطين في أماكن أخرى، مصحوبا بتدابير محددة، باعتبار ذلك جزءا من مجموعة حلول سياساتية متاحة للأشخاص المشردين داخليا. وإذا أمكن، ينبغي للحكومات المحلية أن تحدد مواقع إعادة التوطين، بدعم أو بدعوة من الوكالات الدولية، باعتبار ذلك جزءا من خطط أو أعمال التأهب للكوارث، ومع أخذ الخطط المستقبلية للنمو الحضري في الاعتبار، نظرا لأن مواقع إعادة التوطين، حتى تلك التي تعتبر "مؤقتة"، تكاد لا تكون مؤقتة على الإطلاق وتؤثر على النمو الحضري؛

(ل) وضع مبادئ توجيهية لإعادة التوطين على أساس المبادئ التوجيهية المتعلقة بإعادة التوطين الصادرة عن البنك الدولي^(١٣)، كي يسترشد بها في اتخاذ القرار بشأن إجراءات تخصيص الأراضي لأولئك الأشخاص المشردين داخليا غير القادرين على الاندماج محليا أو على العودة؛

(م) وضع حوافز للعودة وإعادة التوطين في المناطق الريفية، مصحوبة بخطط لكسب سبل العيش وبتطوير المناطق الريفية باعتبار ذلك بديلا للتوسع الحضري؛

(ن) استحداث سبل للتخطيط المتكامل تسترشد بديناميات التشرد، إلى جانب خطط للتنمية الحضرية، وخطط للحد من الفقر وسبل التخطيط الحضري وتطوير المناطق الحضرية عموما، بما في ذلك تطوير الأحياء الفقيرة، كي تشمل جوانب تتعلق تحديدا بالتشرد الداخلي والمستوطنات، وتتخذ ضمن الأطر الحكومية حيثما أمكن، أو جنبا إلى جنب مع الجهات الفاعلة من الدولة؛

(س) القيام، بدعم من المنظمات الدولية، بتنفيذ برامج لكسب سبل العيش والتدريب المهني تهدف لسد الفجوة بين المهارات القائمة للأشخاص المشردين داخليا وتلك اللازمة لدخول سوق العمل في أماكن تشردهم، وتكييف التدريب المهني حسب المجموعات الديمغرافية، من قبيل التوفيق بين الغذاء والتدريب المهني باعتبار ذلك سبيلا لكفالة مشاركة المرأة وتعزيز قدرتها على التكيف والحصول على التقبل المجتمعي؛

الدول المانحة

(ع) تخصيص ما يكفي من التمويل للتصدي بفعالية وبشكل مستدام للتشرد الداخلي في السياقات الحضرية، وفي ذلك الصدد، زيادة طول دورة التمويل للسماح للجهات الفاعلة بتلبية كل من الاحتياجات الفورية والطويلة الأجل وإشراك الجهات الفاعلة من الدولة في الأهداف المتعلقة بالحكومة؛

(ف) تخصيص جزء من ذلك التمويل لعمليات تحديد السمات في كل من المناطق الحضرية المتأثرة بالتزاعات والمتأثرة بالكوارث الطبيعية، كي يتسنى التوصل إلى استيعاب أفضل لمدى تعقيد مسألة التوصل لحلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا في البيئات الحضرية، وذلك بالاستعانة بخبرات الدائرة المشتركة لتحديد سمات المشردين داخليا؛

(١٣) World Bank, *Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects* (Washington, D.C., 2004).

المنظمات الدولية، بما في ذلك الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، والجهات القائمة على التخطيط الحضري، حسب الاقتضاء

(ص) الترويج لإنشاء منبر مشترك بين الوكالات من أجل إدارة المعلومات المتعلقة بالاتجاهات السائدة والشواغل المتعلقة بالحماية فيما يتعلق بالأشخاص المشردين داخليا وجعله متاحا للجمهور، وبلورة فهم أكثر شمولاً للطابع المعقد للبيئات والنظم الحضرية (على سبيل المثال التوسع الحضري المسؤول والتخطيط الحضري وقوانين البناء)؛

(ق) تنفيذ الاستراتيجية التي وضعتها فرقة العمل للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتصدي للتحديات الإنسانية في المناطق الحضرية في عام ٢٠١٠ من أجل تعزيز قدرة الوكالات على تكييف عملياتها لتحقيق حلول دائمة؛

(ر) ينبغي للجهات الفاعلة في مجالي العمل الإنساني والتنمية أن تطور خبراتها في مجال المسائل الحضرية من أجل سد الفجوة بين التخطيط الحضري وإيجاد فهم أفضل لديناميات التشرّد، وينبغي أن تكفل حضور المستشارين في المسائل الحضرية في قوائم الموظفين لديها؛

(ش) وضع معجم مصطلحات لما يعنيه النهج القائم على الحقوق إزاء التشرّد الداخلي في المناطق الحضرية لصالح الجهات الفاعلة في مجالي العمل الإنساني والتنمية وجهات التخطيط الحضري؛

(ت) تناول مسألة التشرّد الداخلي في المناطق الحضرية، ليس فقط باعتبارها شاغلا إنسانيا، وإنما باعتبارها شاغلا إنمائيا أيضا، وفي هذا السياق، تنفيذ توصيات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن تعزيز الإنعاش المبكر، بما يكفل أن يكون الإنعاش المبكر مدججا في جميع مراحل دورة البرامج الإنسانية، ابتداء من نشوب حالة الطوارئ، وأن يتم تعميم النهج في برامج المجموعات الأخرى؛

(ث) ينبغي أن تعمل جهات التخطيط الحضري قبل وقوع الأزمات، أو في أكبر وقت لدى حدوثها، من أجل الاستفادة من القدرات القائمة وآليات التكيف؛

(خ) ينبغي أن تعمل الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني بشكل أوثق وأكثر فعالية مع السلطات البلدية نظرا لأنها غالبا ما تكون أول نقطة اتصال مع الأشخاص المشردين داخليا، وعلى وجه الخصوص دعم التدابير الحكومية للتوصل إلى حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا عن طريق الاضطلاع بانتظام بعمليات تحديد السمات، بما في ذلك في المستوطنات العشوائية، بمشاركة من الأشخاص المشردين

داخليا، وأن تجري دراسة بشأن الفرص المختلطة للحد من المخاطر التي يواجهها الأشخاص المشردون داخليا من قبيل ما هو في مجالات الإسكان وإمكانية الحصول على سبل العيش والخدمات الأساسية؛

(ذ) إجراء دراسة مقارنة بشأن الممارسات الجيدة فيما يتعلق بالإسكان وتخصيص الأراضي وأمن الحيازة وإعانات الإيجار وتقييم كفاءة سبل الحماية من عمليات الطرد القسري؛

(ض) نظرا لقلّة المعرفة بشأن أثر التشرد على الصحة والسلامة الوجدانية وتأثيره على الديناميات الحضرية، ينبغي توسيع نطاق الأبحاث المتعلقة بالثغرات والاحتياجات في مجال الحماية، ولا سيما تلك الخاصة بالأشخاص المشردين داخليا المعرضين للخطر بشكل خاص، بمن فيهم النساء والأطفال والأشخاص ذوو الإعاقة.