

Distr.: General
24 July 2017
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثانية والسبعون

البند ٧٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين
التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

حقوق المشردين داخلياً

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان
للمشردين داخلياً، سيسيليا خيمينيس - داماري، المقدم وفقاً لقرار الجمعية العامة ١٦٥/٧٠ وقرار
مجلس حقوق الإنسان ١١/٣٢.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/72/150

180817 170817 17-12533 (A)



تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخليا

موجز

هذا هو أول تقرير تقدمه المقررة الخاصة الحالية المعنية بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخليا إلى الجمعية العامة ويتضمن موجزا للأولويات المواضيعية المتعلقة بعمل المقررة الخاصة. وفي الفرع المواضيعي من التقرير تبحث المقررة الخاصة الكيفية التي يمكن بها للسلطات الوطنية وشركائها الوطنيين والدوليين في كل من مجالات العمل الإنساني والإنمائي وفي مجال حقوق الإنسان أن تعزز مشاركة الأشخاص المشردين داخليا في القرارات التي تمسهم في جميع مراحل حالات التشرد الداخلي.

المحتويات

الصفحة

أولا -	مقدمة	٣
ثانيا -	أنشطة المقررة الخاص وأولوياتها المواضيعية	٣
ألف -	كفالة إشراك المشردين داخليا في عمليات العدالة الانتقالية	٤
باء -	تحسين حماية الأطفال المشردين داخليا	٤
جيم -	تعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية الأشخاص المشردين داخليا	٥
دال -	زيادة الاهتمام بالأسباب المهمة للتشرد الداخلي	٥
ثالثا -	تعزيز مشاركة الأشخاص المشردين داخليا في اتخاذ القرارات التي تمسهم	٥
ألف -	مقدمة	٥
باء -	أسس مشاركة الأشخاص المشردين داخليا	٧
جيم -	مبادئ المشاركة	١٠
دال -	المشاركة بوصفها عنصرا رئيسيا من عناصر النهج الجديدة للاستجابات المتعلقة بالتشرد الداخلي	١٢
هاء -	العناصر الأساسية لتحسين التشاور مع المشردين داخليا وإشراكهم	١٥
واو -	المشاركة لأغراض منع التشرد	١٩
زاي -	دور المشاركة في تسوية حالات التشرد الطويلة الأمد	٢٠
حاء -	كفالة مشاركة الأشخاص المشردين داخليا المقيمين خارج المخيمات	٢٢
طاء -	إدماج نُهج المنظور الجنساني، والسن، والإعاقة، والتنوع في العمليات التشاركية	٢٣
رابعا -	الاستنتاجات والتوصيات	٢٥

أولا - مقدمة

- ١ - تقدم هذا التقرير إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، سيسيليا خيمينيس - داماري، عملا بقرار الجمعية العامة ١٦٥/٧٠.
- ٢ - ويقدم الفرع الثاني لمحة عامة عن الأولويات المواضيعية للمقررة الخاصة. ويتناول الفرع الثالث موضوع مشاركة الأشخاص المشردين داخليا ويتناول التدابير والممارسات الإيجابية لتحسين التشاور والمشاركة العملية في حالات التشرد الداخلي. ويقدم الفرع الرابع مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات ذات الصلة بهذا الموضوع.

ثانيا - أنشطة المقررة الخاص وأولوياتها المواضيعية

- ٣ - في حزيران/يونيه ٢٠١٧، قدمت المقررة الخاصة تقريرها السنوي الأول (A/HRC/35/27) إلى مجلس حقوق الإنسان، وتضمن استعراضا لأنشطتها الأولية وحدد أولوياتها الاستراتيجية وممارساتها العملية، فضلا عن الأنشطة والخطوط العامة لأولوياتها الاستراتيجية وممارسات عملها، فضلا عن المسائل المواضيعية التي ستكون محور عملها حتى سنة ٢٠١٩. ويتضمن هذا التقرير موجزا للأنشطة الأخيرة للمقرر الخاص السابق، السيد تشالوكا بياني. تضمنت الإضافات إلى التقرير السنوي تقارير الزيارات القطرية التي قام بها المقرر الخاص السابق تشالوكا بياني إلى كل من نيجيريا (A/HRC/35/27/Add.1)، وجورجيا (A/HRC/35/27/Add.2)، وأفغانستان (A/HRC/35/27/Add.3).
- ٤ - وتشدد المقررة الخاصة على أن عام ٢٠١٨ يصادف الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، ويتيح فرصة هامة للتوعية بهذا المعيار العالمي وبمحنة الأشخاص المشردين داخليا. وقالت إنها ستضطلع بأنشطة للتوعية والتشاور مع الشركاء لتحديد الأنشطة للاحتفال بهذه الذكرى السنوية على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، بما في ذلك حلقة النقاش التي نظمت في سياق تقريرها السنوي إلى الدورة الثامنة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١٨^(١). وستشجع المقررة الخاصة الأنشطة على الصعيد الوطني والالتزامات العملية في الدول المتأثرة بالتشرد الداخلي، بما في ذلك الخطوات الرامية إلى دمج المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي في القانون الوطني والسياسة العامة. وفي هذا الصدد، ترحب المقررة الخاصة الاقتراحات والمقترحات الواردة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وجميع أصحاب المصلحة الآخرين.
- ٥ - ومن حيث الاهتمام الوطني بمحنة الأشخاص المشردين داخليا، فإنهم "آخر من يحظون بهذا الاهتمام وأقلهم وهم المفقودون في نهاية المطاف". ومن الأولويات الأساسية للمقررة الخاصة أن تعزز الحماية الفعالة والوضوح لجميع المشردين داخليا، بمن فيهم أولئك الذين أصبحوا غير مرئيين أو إهمال الفئات الأكثر ضعفا، والبلدان التي تواجه أكبر التحديات الناجمة عن تشردهم. وتأخذ المقررة الخاصة في عملها بنهج يتمحور حول أثر الأنشطة ويقوم على حقوق الإنسان، مع التركيز على بناء وتعزيز الشراكات البناءة والتعاون مع هدف منع التشرد الداخلي، وتقديم المساعدة والحماية للمشردين داخليا على نحو فعال، والتشجيع على إيجاد حلول دائمة لجميع المشردين داخليا.

(١) انظر http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/L.7.

٦ - وتحت المقرة الخاصة المجتمع الدولي على كفالة الحفاظ على الاهتمام الذي تمس الحاجة إليه بشأن حالة الأشخاص المشردين داخليا، مع التسليم بأن العديد من الذين عبروا الحدود الدولية مثل اللاجئين أو المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة أو المتجر بهم هم في المقام الأول من الأشخاص المشردين داخليا في بلدانهم التي لا توفر لهم ما يلزم من حماية ودعم يتيحان لهم البقاء في بلدانهم إذا ما رغبوا في ذلك. وتركز المقرة الخاصة في عملها على تحقيق الأهداف العالمية الأكثر أهمية بالنسبة لحماية الأشخاص المشردين داخليا، مع إيلاء الاهتمام اللازم لحالات التشرد الأكثر حرجا وللفئات والقطاعات الأشد ضعفاً. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تسلط الضوء على الأولويات المواضيعية التالية في مجال عملها، على النحو المبين أدناه.

الأولويات المواضيعية

ألف - كفالة إشراك المشردين داخليا في عمليات العدالة الانتقالية

٧ - من أجل تحقيق حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا، يجب أن يحصلوا على العدالة لقاء ما وقع عليهم من ضرر، وما تعرضوا له من انتهاكات لحقوق الإنسان الخاصة بهم، وما حل بهم من خسائر في الأرواح والممتلكات، وذلك من خلال العمليات التي تذهب إلى أبعد من مجرد العودة المادية أو الاندماج المحلي أو التوطن في مكان آخر. بيد أنه في العديد من حالات التشرد الداخلي، لا يحصل المشردون داخليا على هذه العدالة أو أنهم يحصلون فقط على إنصاف أو تعويضات جزئية عن انتهاكات حقوق الإنسان التي تعرضوا لها، بما في ذلك خسارة الديار والممتلكات. وحتى عندما توجد آليات من هذا القبيل، والتي تتمثل عادة في طائفة من الانتهاكات الخطيرة للحقوق المدنية والسياسية والتي تعالج من خلال عمليات للعدالة الانتقالية في أضيق الحدود وأهملت نسبيا الأشخاص المشردين داخليا. وإدراكا من المقرة الخاصة للعمل المضطلع به في هذا المجال، ويهدف تفعيل الموارد القائمة وتقديم المساعدة التقنية لأغراض التنفيذ، فإنها ستتعاون مع الدول المعنية وهيئات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى والمنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أجل معالجة هذا المجال الهام من مجالات القلق.

باء - تحسين حماية الأطفال المشردين داخليا

٨ - ولا تزال حالة الأطفال المشردين داخليا، ومسألة حمايتهم تشكل مصدر قلق كبير في ما يتعلق بحالات التشرد في جميع أنحاء العالم. وتشير الأدلة المتوافرة إلى أن الأطفال المشردين يواجهون الإهمال وانتهاك حقوق الإنسان، بما في ذلك العنف والتجنيد القسري. وفي العديد من حالات التشرد، فإن الأطفال هم الذين يتعرضون للمعاناة والموت نتيجة لعدم قيام الدول بالاستجابة بشكل سريع وملائم للاحتياجات المحددة للمشردين داخليا، والافتقار إلى القدرات والموارد من جانب الجهات الفاعلة الإنسانية لسد الثغرات في مجال الحماية. فالتحديات التي ينطوي عليها الأمر تتطلب اهتماما متجددا مع التركيز على التوصل إلى نتائج محددة. وفي إطار ما تقوم به المقرة الخاصة من أعمال، فإنها ستعمل على تعزيز الإطار المعياري الدولي من أجل حماية الأطفال، ومسؤولية الدول فضلا عن الشركاء الآخرين، من أجل تحسين حماية الأطفال المشردين داخليا وتلبية احتياجاتهم.

جيم - تعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية الأشخاص المشردين داخليا

٩ - كثيرا ما تسبق انتهاكات حقوق الإنسان حالات التشرد الداخلي كما تحدث هذه الانتهاكات أثناء التشرد أو بعده. وبالتالي، يقع على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دور حاسم في حماية الأشخاص المشردين داخليا وتندرج في إطار هذه الأدوار عمليات الدعوة والتوعية وتدريب المسؤولين وغيرهم في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير القانون الإنساني الدولي ورصد حقوق الأشخاص المشردين داخليا، وتسجيل الشكاوى المقدمة من الأفراد والتحقيق في قضايا محددة لمسألة الجناة. وستعمل المقررة الخاصة على تعزيز مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بما في ذلك شبكاتها الإقليمية لغرض الاستفادة من التجارب والممارسات والدروس المستخلصة في مجال التشرد الداخلي. وسوف تعقد المقررة الخاصة جلسة للتشاور مع مجموعة مختارة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان خلال فترة ولايتها لمواصلة بحث ما يمكن أن تقوم به من أدوار في مجال حماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخليا.

دال - زيادة الاهتمام بالأسباب المهيمنة للتشرد الداخلي

١٠ - تسلم المقررة الخاصة بمسؤولية المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة عن زيادة الوعي ودعم العمل على منع الأسباب المهيمنة للتشرد أو التصدي لها، وكذلك لإذكاء الوعي بشأن فئات المشردين داخليا التي تتطلب المزيد من إبرازها والاهتمام بها. وتشمل هذه الأسباب مشاريع التنمية وانتشار العنف ويمكن أن تشمل أيضا أسبابا معقدة ومتراصة من قبيل تقاطع المصالح فيما بين النزاعات والتنمية والأعمال التجارية. وربما يصل عدد المشردين داخليا جراء هذه الأسباب إلى الملايين. ومع ذلك، فإن هذه الأرقام لا تدرج ضمن الأرقام السنوية للمشردين بالنظر إلى أن هذه الأرقام لا تعكس فقط سوى الأشخاص المشردين داخليا جراء النزاعات والكوارث.

ثالثا - تعزيز مشاركة الأشخاص المشردين داخليا في اتخاذ القرارات التي تمهم

ألف - مقدمة

١١ - إن ضمان أن يكون الأشخاص المشردون داخليا مدرجون من البداية في تصميم وتخطيط وتنفيذ الإجراءات والقرارات الموجهة إليهم يجب أن يكون في صميم استجابات الحكومات الوطنية والسلطات المحلية وجميع الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية وغيرها من الجهات ذات الصلة. بيد أن التفاعل مع الأشخاص المشردين داخليا عادة ما يكشف عن الافتقار إلى المعلومات المقدمة إليهم في جميع مراحل التشرد؛ والتي تكشف عادة عن مشاركة غير متكررة وغير مستمرة من جانب السلطات المسؤولة؛ كما تكشف عن عدم وجود الآليات والعمليات اللازمة للتشاور والمشاركة أو عن عدم كفاية هذه الآليات والعمليات؛ وكذلك عن عدم وجود عمليات صنع القرار التي تتميز بنهج "من القمة إلى القاعدة" بحيث يولى كامل الاعتبار لآرائهم واحتياجاتهم وأهدافهم. ومن شأن ذلك أن يقوض التمتع بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، والتقدم المحرز نحو تحقيق الحلول الدائمة التي تقوم على المبدأ الأساسي المتمثل في أن المشردين داخليا لهم الحق في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تمهم.

١٢ - ولا يعني انعدام المشاركة المجدية سوى أن جهود الإنعاش لن يكون مألها سوى الفشل، وأنها قد لا تلي توقعات مجتمعات المشردين داخليا، وربما تفضي إلى استمرار مستويات أعمق من الفقر والاستياء والظلم في مواجهة التحديات الرامية إلى إعادة الحياة إلى طبيعتها وتوفير سبل الرزق في ظروف لا تتمشى مع رغباتهم أو تلبية احتياجاتهم. وبدون مشاركة فعالة من جانب السلطات الوطنية والمحلية، فإنها لن تتفهم توقعات الأشخاص المشردين داخليا ولن تتمكن من إدماجهم في عمليات التخطيطية الفورية والأطول أجلا، مما يقلل من فرص النجاح في التوصل إلى حلول دائمة. وتكتسي المشاركة الفعالة أهمية حاسمة لفهم طائفة كبيرة من الشواغل المتصلة بالحماية والتي تنشأ خلال مرحلة التشرد، فضلا عن التصدي لهذه الشواغل.

١٣ - وتسعى المقررة الخاصة، في هذه المناقشة المواضيعية، إلى النظر في العناصر الأساسية لمشاركة المشردين داخليا، وتحديد العقبات التي تحول دون هذه المشاركة، واقتراح التدابير الرامية إلى المساعدة في التغلب عليها، وتشجيع المشاركة الشاملة للجميع. وتؤكد المقررة الخاصة أن ما قامت به لا يشكل عملية نظر شاملة في جميع جوانب مشاركة الأشخاص المشردين داخليا؛ وبدلا من ذلك، يتمثل الهدف في الإسهام اللازم والمناقشات الجارية بشأن سبل المضي قدما، بما في ذلك في سياق نتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني والحاجة إلى طرق عمل جديدة من شأنها تقوية الروابط بين جميع أصحاب المصلحة والتصدي بشكل أفضل للاحتياجات والحقوق المتعلقة بحماية الأشخاص المشردين داخليا. وسيكون تعزيز مشاركة الأشخاص المشردين داخليا في اتخاذ القرارات التي تمسهم موضوعا مستمرا من الموضوعات التي تناولها المقررة الخاصة.

١٤ - وتنوّه المقررة الخاصة بالأعمال السابقة التي تم الاضطلاع بها في هذا الميدان، بما في ذلك المنشور المعنون "Moving Beyond Rhetoric" الذي شارك في إصداره كل من مؤسسة بروكينغز ومشروع جامعة برن بشأن التشرد الداخلي، ٢٠٠٨^(٢). كما أنها تعترف تماما بالممارسات الإيجابية التي تستخدمها بعض الدول والجهات الفاعلة الوطنية والدولية في مجال العمل الإنساني والتنمية. وبعد هذا التقرير أيضا بمثابة دعوة أساسية للعمل من أجل تحديد الممارسات الإيجابية في مجال مشاركة الأشخاص المشردين داخليا، والاعتراف ليس فقط بضرورة السعي إلى التوصل إلى حلول لمشاكل المشردين داخليا، ولكن أيضا بأن تلك الحلول يجب أن تقدم أفضل النتائج للأشخاص المشردين داخليا.

١٥ - وفي ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، عقدت المقررة الخاصة مناقشة خبراء بشأن ضمان مشاركة المشردين داخليا بغية مواصلة التفكير بشأن القضايا والتحديات التي ينطوي عليها الأمر، والحصول على آراء الشركاء الرئيسيين للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية، والنظر في الممارسات الإيجابية التي تم تنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، ففي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، أرسلت المقررة الخاصة استبيانا إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التمسست فيه خبرات الدول وممارساتها وسياساتها في هذا المجال، بما في ذلك التدابير المتعلقة بضمان مشاركة الأشخاص المشردين داخليا. وأعربت المقررة الخاصة عن خالص شكرها للحكومات التي ردت عليها.

(٢) انظر <https://www.brookings.edu/research/moving-beyond-rhetoric-consultation-and-participation-with-populations-displaced-by-conflict-or-natural-disasters/>

١٦ - وتشير المقررة الخاصة إلى أن مشاركة المشردين داخليا في بعض السياقات المحددة، بما في ذلك العدالة الانتقالية وعمليات السلام وآلياتها والمشاركة في سياق التشرد الناجم عن التنمية، سيجري تناولها بمزيد من التفصيل في سياق التقارير المواضيعية التي ستقدم إلى مجلس حقوق الإنسان أو الجمعية العامة.

باء - أسس مشاركة الأشخاص المشردين داخليا

١٧ - يحق للمشردين داخليا الحصول على الحماية الكاملة لجميع حقوق الإنسان الخاصة بهم وفقا لمعاهدات حقوق الإنسان وغيرها من الالتزامات الأخرى ذات الصلة التي قطعتها الدولة على نفسها. والنهج القائمة على حقوق الإنسان لمعاملة الأشخاص المشردين داخليا تستند إلى معايير حقوق الإنسان المعيارية ذات الصلة المباشرة بالحالات والظروف. وعلى الرغم من حق جميع المواطنين في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارونهم بحرية أمر منصوص عليه في المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن الحصول على المعلومات، والتشاور والمشاركة بصورة مجدية في القرارات التي تؤثر على الأفراد والمجتمعات المحلية هو أمر مفهوم عموما وتقوم عليه حقوق الإنسان المنصوص عليها في القانون الدولي. والأشخاص المشردون داخليا لا يفقدون حقهم في المشاركة لأنهم اضطروا إلى مغادرة منازلهم؛ وفي واقع الأمر، فإنهم في حاجة إلى اتخاذ تدابير خاصة لحماية حقوقهم أثناء تشردهم. وحقوق الإنسان يتمتع بها أيضا غير المواطنين، الذين قد يكونون أيضا من المشردين داخليا ولهم الحق في التمتع بحماية حقوقهم أثناء التشرد. وحق الأشخاص المشردين داخليا في المشاركة إنما يقوم على حقهم في العيش حياة كريمة وحقهم في الحماية والأمن على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي.

١٨ - والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، التي تمثل المعيار الدولي الرئيسي لحماية الأشخاص المشردين داخليا، إنما تسترشد بحقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني الدولي، وتشتمل على العديد من المتطلبات المتعلقة بالتشاور والمشاركة مع الأشخاص المشردين داخليا. وهي تؤكد أن المشردين داخليا لهم الحق في طلب الحصول على الحماية والمساعدة الإنسانية التي تقدمها السلطات الوطنية دون تمييز. وتشدد المبادئ التوجيهية على أهمية مشاركة المشردين داخليا في جميع الجوانب المتعلقة بالبرامج وعمليات صنع القرارات التي تمسهم. ويشدد المبدأ التوجيهي ٤ على تطبيق هذه المبادئ دون تمييز من أي نوع وعلى أنه يحق لبعض المشردين داخليا تلقي الحماية والمساعدة اللتين تتطلبهما أحوالهم والمعاملة التي تقتضيها احتياجاتهم الخاصة.

١٩ - وينص المبدأ التوجيهي ٧ (٣) على أنه إذا حدث تشريد في غير حالات الطوارئ والنزاعات المسلحة والكوارث وجب استيفاء ضمانات تشمل اتخاذ تدابير كافية تكفل تزويد المشردين بكافة المعلومات المتعلقة بأسباب وإجراءات التشريد والتعويض وإعادة التوطين، حسب الاقتضاء؛ والسعي للحصول على موافقة المراد تشريدتهم موافقة حرة وعن علم؛ وإشراك المتضررين، وبخاصة النساء، في تخطيط وإدارة عمليات إعادة التوطين. ويتطلب المبدأ التوجيهي ١٨ (٣) بذل جهود خاصة لكفالة المشاركة الكاملة للنساء المشرديات داخليا في تخطيط وتوزيع الإمدادات الأساسية. ويتعلق المبدأ ٢٢ مبدأ الحق في المشاركة في الشؤون الاقتصادية والمجتمعية، والحق في التصويت والمشاركة في الشؤون الحكومية والعامة والحق في التخاطب مع المشردين بلغة يفهمونها. وينظر المبدأ ٢٣ (٣) في حق الأشخاص المشردين داخليا في التعليم والمشاركة الكاملة والمتساوية للنساء والفتيات في البرامج التعليمية. وينص المبدأ

التوجيهي ٢٨ على أن تبذل جهود خاصة لكفالة المشاركة التامة للمشردين داخليا في تخطيط وإدارة عودتهم وإعادة توطينهم وإدماجهم.

٢٠ - ويتضمن إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخليا العديد من الاحتياجات اللازمة لمشاركة الأشخاص المشردين داخليا^(٣). ووفقا لهذا الإطار، ينبغي استشارتهم ومشاركتهم بصورة مكثفة في تخطيط وإدارة العمليات التي تدعم التوصل إلى حل دائم. ويجب أن تتاح المشاركة الكاملة لكافة السكان المشردين داخليا، بمن فيهم النساء والأطفال (وفقا لأعمارهم ودرجة نضجهم) وذوو الاحتياجات الخاصة والأشخاص المهمشون المحتملون. وعلاوة على ذلك، فإن "العمليات الرامية إلى إشراك الأشخاص المشردين داخليا ينبغي أن تحترم الهياكل الاجتماعية القائمة وأشكال تنظيم عمليات صنع القرار داخل المجتمعات المحلية للأشخاص المشردين داخليا"، شريطة ألا تستبعد بعض الفئات، بما في ذلك النساء، من المشاركة بسبب العوامل الثقافية والاجتماعية. وفي الحالات التي يكون فيها المشردون داخليا في مناطق حضرية أو مشتتة أو سعوا بشكل تلقائي للتوصل إلى حل دائم، لا بد من استشارتهم بشأن الاستمرار في توفير احتياجات المساعدة والحماية الخاصة بهم.

٢١ - ويقترح إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخليا ممارسات إيجابية، على سبيل المثال، على ممثلي المشردين داخليا بغرض زيارة وتقييم ظروف أو التوطين في مكان آخر من البلد. وينبغي أن تشمل الزيارات إتاحة الفرص للتشاور مع السكان المقيمين في هذه المناطق من أجل تحديد المسائل التي قد تكون مثارا للنزاع. وجرى التأكيد على ضمان مشاركة المرأة في المشاورات التي أجريت مع المشردين داخليا، بما في ذلك في سياق عمليات السلام. كما جرى التأكيد على إشراك المجتمع المدني في جهود التوعية والمناقشات أو تيسير الحوارات بين المسؤولين الحكوميين والمجتمعات المحلية على اعتبار أنه قد يساعد على ضمان مشاركة أوسع للمشردين داخليا وغيرهم من السكان المتضررين. وبالإضافة إلى ذلك، ينص الإطار على أنه يلزم بذل جهود خاصة للتشاور مع المشردين داخليا بشأن المقترحات التشريعية والسياساتية التي تؤثر في حقوقها ومصالحها واحتمالات التوصل إلى حل دائم.

٢٢ - وتشمل المعايير الدولية الإضافية المتصلة بالمشاركة إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، واتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية (الاتفاقية رقم، ١٦٩) ٩٨٩ لمنظمة العمل الدولية، التي تناولت حقوق الشعوب الأصلية بشأن الأنشطة المقررة أو المضطلع بها على أراضيها وأقاليمها، بما فيها تلك التي قد تؤدي إلى التشرد. وتقضي الاتفاقية بأن يتم التشاور مع الشعوب الأصلية والقبلية بشأن المسائل التي تمسها، وبأن تتمكن من المشاركة الحرة والمستنيرة في العمليات السياسية والإدارية بطريقة تتلاءم مع ثقافتها وخصائصها. وبالمثل، فإن الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات في كثير من الأحيان يكونون ضحايا للتشريد. ويؤكد إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية حق الأقليات في المشاركة الفعالة في اتخاذ القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها والذي ينبغي أن ينطبق بنفس القدر على الأقليات المشردة والمعرضين لخطر التشرد الداخلي^(٤).

(٣) <http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>

(٤) <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarationen.pdf>

٢٣ - تقتصر المعايير الملزمة قانوناً على الصعيد الإقليمي لحماية الأشخاص المشردين داخلياً في الوقت الحالي على المنطقة الأفريقية. المبدأ المتعلق بالمشاركة محدد بوضوح في اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم (اتفاقية كمبالا). المادة ٩ (ك) توجب على الدول الأطراف، استشارة المشردين داخلياً والسماح لهم بالمشاركة في القرارات المتعلقة بحمايتهم ومساعدتهم. وعلاوة على ذلك، تنص المادة ١١ (٢) من الاتفاقية على أنه يتعين على الدول الأطراف أن تمكن المشردين داخلياً من الخيار الحر والمستنير بشأن ما إذا كان ينبغي لهم العودة أو الاندماج محلياً أو نقلهم عن طريق التشاور معهم بشأن هذه الخيارات وغيرها وضمان مشاركتهم في إيجاد حلول دائمة.

٢٤ - وللمساعدة على توجيه عمل الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، التزمت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بتعزيز المساءلة والمشاركة وأدجت خمسة التزامات بشأن المساءلة عن السكان المتضررين في السياسات والمبادئ التوجيهية التنفيذية وبالترويج لها مع الشركاء التنفيذيين، داخل الأفرقة القطرية للعمل الإنساني وفيما بين أعضاء المجموعة. وتركز الالتزامات على العناصر الرئيسية للإشراك الفعال للمجتمعات المحلية المتضررة من الأزمات، وهي: (أ) القيادة/الإدارة: إظهار الالتزام بالمساءلة أمام السكان المتضررين من خلال كفاءة التغذية المرتدة وآليات المساءلة^(٥)؛ (ب) الشفافية: تقديم المعلومات المتاحة في الوقت المناسب إلى السكان المتضررين عن الإجراءات التنظيمية والهياكل والعمليات التي تؤثر عليها؛ (ج) التغذية المرتدة والشكاوى: السعي الحثيث إلى التماس آراء السكان المتضررين من أجل تحسين السياسات والممارسات في مجال البرمجة، بما يكفل جعل التغذية المرتدة وآليات تقديم الشكاوى مبسطة وملائمة وقوية؛ (د) المشاركة: تمكين السكان المتضررين من الاضطلاع بدور نشط في عمليات صنع القرارات التي تمسهم من خلال وضع مبادئ توجيهية وممارسات واضحة؛ (هـ) تصميم ورصد وتقييم الأهداف والغايات للبرامج مع إشراك السكان المتضررين.

٢٥ - ويحدد المعيار الإنساني الأساسي للنوعية والمساءلة الذي أنشئ في عام ٢٠١٤ بالتشاور مع طائفة من الجهات الفاعلة الإنسانية بوصفه معياراً أساسياً وقانوناً للممارسات التزمات تسعة ينبغي للمنظمات المشاركة في أنشطة الاستجابة الإنسانية الاستعانة بها لتحسين نوعية وفعالية المساعدة التي تقدمها^(٦). ويسر هذا المعيار المزيد من إجراءات المساءلة إزاء المجتمعات المحلية والأشخاص المتضررين من الأزمة. ويرتكز المعيار برمته على مبدأ المشاركة المجتمعية، ويدعو الالتزام ٤ صراحة المجتمعات المحلية والأشخاص المتضررين من الأزمات إلى معرفة حقوقهم واستحقاقاتهم، والحصول على المعلومات والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تمسهم.

٢٦ - مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هي من بين الجهات الفاعلة الإنسانية التي تدرج المشاركة المجتمعية وإشراك المتضررين وتمكينهم في صميم رؤيتها الاستراتيجية. ويؤكد التوجه الاستراتيجي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للفترة ٢٠١٧-٢٠٢١ على إشراك جميع الأشخاص المعنيين في تحديد وتحليل احتياجاتهم والمخاطر التي يواجهونها في إطار تصميم وتنفيذ وتقييم العمليات^(٧). وتلتزم المفوضية باتباع السبل الابتكارية لإسماع أصوات الفئات التي تعنى بها والاستفادة من التكنولوجيات

(٥) انظر <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-affected-people>.

(٦) <https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>.

(٧) <http://www.unhcr.org/5894558d4.pdf>.

الجديدة لتعزيز الحوار معها. وأكدت اللجنة الدائمة للجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي (الجلسة ٦٩، المعقودة يوم ٧ حزيران/يونيه ٢٠١٧) أن المفوضية تطبق النهج المجتمعية والنهج التشاركية عبر الجهات البرنامجية الفاعلة، وتقوم على تزويد موظفيها بالمعارف والمهارات والموارد لتفعيلها بشكل أفضل، على نحو لا يكفل فقط استشارة جميع الأشخاص المعنيين، ولكن أيضا مشاركتهم بصورة مجدية في جميع القرارات والإجراءات التي تؤثر على حياتهم^(٨). وما فتئت المفوضية تستخدم في عمليات التقييم التشاركية منذ عام ٢٠٠٦^(٩). وأنشأت شبكة إلكترونية للممارسين لتبادل الممارسات الجيدة في التدخلات المجتمعية^(١٠). وبالإضافة إلى ذلك، فإن المنظمة الدولية للهجرة أعلنت التزامها بتقديم المساعدة التي محورها الإنسان للمشردين داخليا، وبدعم قدرتها على الصمود والاعتماد على الذات كوسيلة للحفاظ على كرامتهم وتعزيز تمكينهم ومشاركتهم في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم^(١١).

٢٧ - ويتطلب ضمان المشاركة على الصعيد الوطني إدماج القوانين والمعايير الدولية والإقليمية في القانون الوطني وفي السياسة العامة. وقد اعتمدت بعض البلدان صراحة قوانين وسياسات وطنية تتضمن أحكاما تتعلق بالمشاركة؛ غير أن تنفيذ تلك الأحكام لا يزال ضروريا. وتدمج السياسة الوطنية لأفغانستان بشأن المشردين داخليا أحكاما من المبادئ التوجيهية، وتقر بضرورة إيلاء الاهتمام المؤسسي للمشردين داخليا ومشاركتهم. وينبغي لفرق العمل الإقليمية المعنية بالمشردين داخليا أن تكفل وجود آليات للتشاور مع المشردين داخليا ووضع أحكام تقضي بإسماع أصوات النساء وكبار السن والشباب وغيرهم من الفئات الخاصة الأخرى^(١٢). ويتضمن قانون كينيا لعام ٢٠١٢ بشأن وقاية وحماية ومساعدة المشردين داخليا والمجتمعات المحلية المتضررة أحكاما مستفيضة بشأن مشاركة المشردين داخليا والمجتمعات المتأثرة بالتشريد، بما في ذلك فيما يتعلق بالوقاية من التشرد الداخلي^(١٣).

جيم - مبادئ المشاركة

٢٨ - من الضروري، في البداية، أن يكون هناك فهم شامل لما ينطوي عليه مفهوم المشاركة. ووفقا للدراسة المعنونة "Moving Beyond Rhetoric"، فإن التشاور والمشاركة الفعالين يتميزان بعدد من العناصر الأساسية على النحو التالي: (أ) وضوح الأهداف والتوقعات بالنسبة إلى جميع الأطراف؛ (ب) التركيز على النتائج: فالمشاركة الفعالة يمكن أن تتأتى حينما يمكن للمشاركين أن يؤثروا على النتائج بالفعل؛ (ج) إشراك المجتمع المحلي في كل خطوة من خطوات العملية؛ (د) الفهم الكافي للسياق الاجتماعي والثقافي والسياسي واعتراف القائمين على عمليات التشاور بالتسلسل الهرمي القائم؛ (هـ) إشراك جميع أصحاب المصلحة الذين يرون أنفسهم من المتضررين، بمن فيهم المجتمعات المحلية التي

(٨) انظر <http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>.

(٩) <http://www.unhcr.org/publications/legal/450e963f2/unhcr-tool-participatory-assessment-operations.html>.

(١٠) <http://www.unhcrexchange.org/old/topics/15211/contents?PHPSESSID>.

(١١) انظر https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iom_draft_internal_displacement_framework_consultation.pdf.

(١٢) [http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English\(1\).pdf](http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English(1).pdf).

(١٣) <http://bcckenya.org/assets/documents/PrevProtAsstoInternDisPersAffComsAct56of2012.pdf>.

تستضيف الأشخاص المشردين داخليا؛ (و) استخدام الميسرين المدربين على إجراء المشاورات؛ (ز) التنسيق الفعال بين الوكالات والمجتمعات المحلية^(١٤).

٢٩ - وجرى تحديد مراحل أو مستويات مختلفة للمشاركة، على النحو التالي^(١٥): (أ) المشاركة السلبية أو التقاسم السلبي للمعلومات التي يبلغ بها المتضررون لكنهم لا يعيرونها اهتماما (ويندرج ذلك في إطار نشر الوثائق أو جلسات التزويد بالمعلومات)؛ (ب) نقل المعلومات: حيث يقوم المتضررون بتقديم معلومات لكنهم لا يتخذون قرارات أو يؤثرون في العملية (غالبا عن طريق الزيارات الميدانية والمقابلات)؛ (ج) التشاور، بما في ذلك المناقشات الجماعية المركزة والمقابلات: يطلب إلى الأشخاص المتضررين تقديم آرائهم واقتراحاتهم ومنظوراتهم ولكن دون المشاركة في اتخاذ القرارات أو تنفيذ المشاريع؛ (د) التعاون: السكان المتضررون يشاركون مشاركة مباشرة في تحليل الاحتياجات وتنفيذ المشاريع وربما يساهمون في المشاريع التي تنفذها الوكالات باليد العاملة وغيرها من المهارات؛ (هـ) صنع القرارات والسيطرة على الموارد: الأشخاص المتضررون يشاركون في عمليات تقييم وتخطيط المشاريع واتخاذ القرارات (وقد يشمل ذلك فريقا عاملا أو لجنة مشتركة بين الوكالات والقيادات المحلية)؛ (و) المبادرات المحلية والرقابة: الفئات السكانية المتضررة تنشئ المشاريع وتديرها، ربما بدعم من الوكالات.

٣٠ - وينبغي لعمليات المشاركة أن تكون مجدية وأن توفر للأشخاص المشردين داخليا الثقة بأن آراءهم وتوقعاتهم أخذت في الاعتبار وسيتم البت فيها أو أنها ستعكس في عمليات التخطيط واتخاذ القرارات. ومع ذلك، فلا بد للأشخاص المشردين داخليا من أن يدركوا وأن يتفهموا أنه ربما لا يكون ممكنا تلبية جميع توقعاتهم. وبالتالي، فإن إدارة التوقعات تشكل جزءا هاما من العمليات التشاركية. ومن شأن التشاور والمشاركة اللذين يتخذان طابعا رمزيا واضحا أن ينتقضا من الثقة في العملية وربما يتسببان في إثارة التوترات. أما السؤال المتعلق بمن هم المشاركون فإنه يكتسي أهمية أساسية، وينبغي للمشاركة أن تكون شاملة للجميع قدر الإمكان، بما في ذلك الفئات الأشد تهميشا مثل النساء، والشباب، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأقليات وغيرهم. ويتواصل النظر في المشاركة الشاملة في الفرع الأول أدناه.

٣١ - ويجب اتخاذ خطوات لكفالة تدفق المعلومات والتعليقات عن طريق كل مستوى من مستويات نظام الاستجابة للتشرد وحصول كل مستوى من هذه المستويات على ما يستحقه من اهتمام. وثمة تحد كبير يتمثل في ضمان ألا تظل مستويات تدفق المعلومات والآراء في أدنى مستوياتها، ولكن على نحو يتيح لها القدرة على التأثير في المستويات الأعلى لاتخاذ القرارات التي تكون بعيدة ماديا أو اجتماعيا أو سياسيا عن حالة الأشخاص المشردين داخليا على أرض الواقع. وينبغي أن تسمح المنهجيات التشاركية للأصوات المحلية، إما بصورة مباشرة أو عن طريق الوسطاء الموثوق بهم، بالوصول إلى جميع المستويات المناسبة المتعلقة بصنع القرار. وقد يشمل ذلك تحديد الفرص المتاحة للأشخاص المشردين داخليا أنفسهم للمشاركة بصورة جادة في نظام المجموعات والآليات الأخرى لاتخاذ القرارات المتعلقة بالاستجابة للأزمات.

٣٢ - ويتيح تخطيط المشاركة الفعالة للمجتمعات المحلية المتضررة بالتشريد، بما في ذلك المجتمعات المضيفة، إشراك السلطات وشركائها في العمل الإنساني والإنمائي وتزويدهم بالمعارف والمنظورات المحلية

(١٤) .file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf

(١٥) المرجع نفسه.

الحوية، وهذا بدوره يتيح لها فهما أفضل للقدرات المحلية واتخاذ قرارات أكثر استنارة، وللاستفادة بصورة أكثر فعالية من الاستراتيجيات والقدرات المحلية المتعلقة بالتصدي. وفقا لما ذكرته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن "المساءلة تتوطد من خلال إقامة العلاقات داخل المجتمعات المحلية، والاحتفاظ بآليات فعالة للتغذية الراجعة، وضمان إسهام الأولويات والآراء المتعلقة بالمجتمعات المحلية في عمليات التخطيط والبرمجة." (١٦) وعلى الرغم من أن فوائد المشاركة وإشراك المجتمعات المحلية معترف بها في كثير من الأحيان، فإن تطبيق النظرية والمنهجية القائمتين على المشاركة الإيجابية لا يزال ضعيفا في كثير من الأحيان في الممارسة العملية.

دال - المشاركة بوصفها عنصرا رئيسيا من عناصر النهج الجديدة للاستجابات المتعلقة بالتشرد الداخلي

٣٣ - من شأن التركيز الجديد على المشاركة أن يكون له دور فعال في المساعدة على تحقيق وعود النهج الجديدة للأعمال الإنسانية التي تم التعهد بها في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني. وفي واقع الأمر، فإن النهج التشاركية تعتبر الآن بمثابة متطلبات أساسية لا غنى عنها وتشكل عنصرا أساسيا من عناصر الاستجابات الفعالة. ولذلك، فإن حق الأشخاص المشردين داخليا في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تمسهم، وفي أن يستشاروا ويزودوا بالمعلومات الكافية تم إيلاؤه الأولوية منذ بداية عملية التشرد. وفي مؤتمر القمة، وجه نداء واضح لتمكين المجتمعات المحلية المتضررة من الأزمات وتنفيذ النهج القائمة على المجتمعات المحلية.

٣٤ - وفي تقريره عن مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، ذكر الأمين العام "إن الناس هم عوامل التغيير الأساسية في حياتهم وهم أول وآخر المستجيبين لأي أزمة. وأي جهد يبذل للحد من هشاشة حال الناس وتعزيز قدرتهم على التكيف يجب أن يبدأ على الصعيد المحلي، بحيث تستفيد الجهود الوطنية والدولية من الخبرات والقيادة والقدرات المحلية ويجب الحرص على إشراك السكان المتضررين والتماس مساهمتهم باستمرار في عملية صنع القرار، وضمان مشاركة المرأة على جميع المستويات. وينبغي أن يوضع الممثلون الشرعيون للمجتمعات المحلية دائما في مستوى القيادة في كل سياق. ويجب أيضا أن يكون الأشخاص قادرين على التأثير على القرارات المتعلقة بالكيفية التي تلبي بها احتياجاتهم والاعتماد على جميع الجهات الفاعلة من أجل تحقيق المطلوب بطريقة شفافة يمكن التنبؤ بها" (١٧).

٣٥ - وعند تحديد هدف طموح لخفض التشرد الداخلي بنسبة ٥٠ في المائة على الأقل بطريقة كريمة ومأمونة بحلول عام ٢٠٣٠، أكد مؤتمر القمة أن الحكومات مسؤولة في المقام الأول عن التصدي للتشرد الداخلي، ودعم الحلول الدائمة، واعتماد سياسات شاملة لتحسين إدماج الأشخاص المشردين في المجتمع وشبكات الأمان الاجتماعي. وجرى التشديد على الطابع المحلي للبرامج والتمويل المتعلق بالأشخاص المشردين داخليا والمجتمعات المضيفة وضرورة مشاركتهم مشاركة نشطة في تصميم وتنفيذ تلك النتائج. وشددت "طريقة العمل الجديدة" المقترحة على الحاجة إلى مجموعة متنوعة من الأطراف الفاعلة من

(١٦) انظر <http://www.unhcr.org/593917447.pdf>.

(١٧) A/70/709، الفقرة ١١٤.

أجل العمل على تحقيق نتائج جماعية، وعلى أن تلك الجهود ينبغي أن تقوي وتعزز القدرات الموجودة بالفعل على الصعيدين الوطني والمحلي^(١٨).

٣٦ - وتشدد النهج الجديدة للتشرد الداخلي على الفوائد التي يحققها سد الفجوة الإنمائية - الإنسانية والتأكد من أن الشركاء الإنمائيين يشاركون في المراحل الأولى من حالات التشرد الداخلي، وطوال عملية المساعدة، والإنعاش، والتوصل إلى حلول دائمة. وشركاء التنمية لهم تاريخ طويل في استخدام المنهجيات التشاركية. وينبغي لهم القيام بدور أكثر أهمية في سياق حالات التشرد الداخلي القصيرة الأجل، فضلا عن الفوائد الطويلة الأجل. والشركاء الإنمائيون مجهزون تجهيزا جيدا بالموارد واستراتيجيات بناء القدرة على الصمود، عدا تلك التي تستعملها عادة الجهات الإنسانية الفاعلة، والتي يمكن استخدامها في إطار شراكة مع الأشخاص المشردين داخليا. ويؤكد البنك الدولي بأن التشريد القسري يشكل تحديا للتنمية التي يجب معالجتها من خلال النهج الإنمائية مع الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية العاملة في الأدوار التكميلية، مع إشراك المجتمع المحلي باعتباره عنصرا رئيسيا^(١٩).

٣٧ - برهن برنامج "سبل كسب الرزق والإنعاش المبكر" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الجمهورية العربية السورية على إمكانية بناء قدرة المجتمعات المحلية المتضررة من التشرد على تحقيق استقرار سبل كسب العيش وتعزيز القدرات للتعامل مع آثار الأزمة. واستعانت الجهات صاحبة المصلحة بالخرائط والتحليلات لفهم الديناميات الاجتماعية الاقتصادية في المحافظات المستهدفة، وكفالة شمول الفئات المتضررة في خطط الاستجابة المحلية. وترجمت خطط الاستجابة إلى تدخلات قائمة على أساس المناطق من خلال الأفرقة الميدانية بالتعاون مع أصحاب المصلحة المحليين، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدينية والإدارات التقنية المحلية، بالإضافة إلى ممثلي المشردين داخليا والمجتمعات المحلية المضيفة، التي تضمن تدخلات قائمة على الطلب ونابعة من المجتمع المحلي^(٢٠). وفي عام ٢٠١٥، أبلغ البرنامج الإنمائي بأنه تم تعزيز القدرة على الصمود لما يبلغ عددهم ٤٥١ ١٩٣ ٢ من السكان المتضررين مما أدى إلى تقليل اعتمادهم على المساعدة الإنسانية وذلك من خلال أكثر من ١٠٠ من وحدات الإنعاش والتدخلات المتعلقة بكسب الرزق.

٣٨ - وينظر إلى نتائج المشاركة الفعالة في ظل العمليات الأكثر استنارة المتعلقة بصنع القرار. وثمة هدف آخر يتمثل في تمكين الأفراد والمجتمعات المحلية من خلال تعبئة المشاركة التفاعلية والذاتية. ويمكن لتعزيز المشاركة المجتمعية، واستخدام المنهجيات التفاعلية أن يشكل أحد العناصر الحيوية في الجهود الرامية إلى تعزيز الانتعاش المجتمعي وبناء القدرة على الصمود. ومن شأن المشاركة المجدية والفعالة أن تمكن المجتمعات المشردة ليس فحسب من التعبير عن احتياجاتها وتوقعاتها، بل أيضا من الإسهام في قدراتها ومهاراتها وإمكاناتها لتحقيق الانتعاش. وكما أكدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن النهج المجتمعية للحماية لها أهميتها الحاسمة وتقوم على موارد وقدرات المجتمعات المحلية المتضررة من التشريد والمجتمعات المحلية المضيفة، وتمكنها من أن تكون أكثر قدرة على الصمود.

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

(١٩) انظر: البنك الدولي، *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced and Their Hosts* (واشنطن، العاصمة، ٢٠١٧).

(٢٠) <file:///D:/downloads/UNDP-Syria-Annual-Report-2015-Web-LR.pdf>.

٣٩ - وفي مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، تم التشديد على تحسين مشاركة الأشخاص المشردين داخليا من خلال وجود ومشاركة منظمات المجتمع المدني المحلية. فهم عادة ما يستخدمون أعضاء المجتمعات المحلية أو الأشخاص المشردين داخليا الذين يتكلمون اللغات المحلية ولهم روابط مجتمعية قائمة. فهم يفهمون حالات المشردين داخليا واحتياجاتهم ورغباتهم كما أنهم متمرسون جيدا في أمورهم الثقافية والاجتماعية وما يخصهم من عوامل تاريخية وسياسية. الشركاء المحليون من هذا القبيل قد يكون شديد الفعالية في تعزيز مشاركة الأشخاص المشردين داخليا، ويمكن أن بناء جسر بين المجتمعات المحلية المتضررة والشركاء الوطنيين والدوليين. وتعترف اتفاقية كمبالا صراحة بالدور الهام الذي تؤديه منظمات المجتمع المدني التي تمثل وتدعم المشردين داخليا وتمنحهم قدرا كبيرا من الاهتمام ضمن ما تنص عليه من أحكام.

٤٠ - وتتطلب العمليات التشاركية الدعم والتمويل طويلي الأجل من أجل مساندتهم كما أنها تتطلب قدرا كبيرا من الإعداد. وينبغي للتخطيط المتعلق بالمشاركة أن يدمج بصورة منهجية في خطط الاستجابة الإنسانية وفي عمليات البرمجة الإنمائية. ومع ذلك، فقد يكون من الصعب الحصول على التمويل اللازم للعمليات التشاركية أو تبريره حينما يكون التركيز على ومع ذلك، قد يكون من الصعب الحصول على التمويل إيصال المساعدات الإنسانية الحيوية وغيرها من الأولويات التشغيلية. وبالتالي، فإنه ينبغي للجهات المانحة والشركاء في المجالين الإنساني والإنمائي كفاءة توفير التمويل الطويل الأجل من أجل تنفيذ المشاريع والبرامج التي تشمل المنهجيات القائمة على المشاركة منذ البداية. ومن شأن ذلك أن يساعد على ضمان استمرار المشاركة في جميع مراحل التشرد، بما يشمل تجربة تنفيذ الحلول الدائمة.

٤١ - وتتطلب المشاركة المجدية استجابات مرنة لا تتسم دائما بالوضوح. وقد ينجم عن العمليات التشاركية استجابات وتوقعات لا تتوافق بسهولة مع أولويات الجهات المانحة أو الجهات الإنسانية القائمة، أو، على سبيل المثال، مع الطلبات المقدمة من الأشخاص المشردين داخليا بالقيام بتحويلات نقدية عوضا عن إيصال أغذية أو أصناف محددة غير غذائية أو بتشديد المشردين داخليا على تحقيق الإنعاش المبكر وتقديم المساعدة المتعلقة بتحقيق القدرة على الصمود، في حين أن هذا القطاع كثيرا ما يكون ضعيف الموارد. وإقرارا بذلك، فإن وثيقة "الصفقة الكبرى: التزام مشترك من أجل تقديم خدمات أفضل للناس" تتيح نهجاً جديداً قيماً لتمويل المساعدات الإنسانية على نحو يتسق مع النهج القائمة على المشاركة، بما تنطوي عليه من التزامات تجاه البرمجة وتوجيه النقدية، وزيادة التمويل من أجل الجهات المستجيبة الوطنية والمحلية، إلى جانب المزيد من الأموال غير المخصصة، وزيادة التمويل المتعدد السنوات لكفالة قدر أكبر من القدرة على التنبؤ والاستمرارية في الاستجابة الإنسانية.

٤٢ - وتدعو هذه الوثيقة إلى تحقيق "ثورة المشاركة" على نحو يشمل الأشخاص الذين يتلقون المعونة في مجال صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم، وجاء في الوثيقة "نحن بحاجة إلى توفير معلومات يمكن الوصول إليها، وضمان عملية فعالة للمشاركة والتغذية المرتدة في تصميم وإدارة القرارات وإلى أن تراعي آراء المجتمعات المحلية والأشخاص المتضررين"^(٢١). ويحتاج الاتفاق بالمعيار الإنساني الأساسي والتزامات اللجنة الدائمة المشتركة بين الالتزامات بالمساءلة أمام السكان المتضررين في السعي إلى ضمان الاستماع إلى أصوات الفئات الأشد ضعفا واتخاذ إجراءات بشأنها، وأنه يمكن تغيير البرامج نتيجة للتغذية المرتدة من المجتمعات المحلية.

هاء - العناصر الأساسية لتحسين التشاور مع المشردين داخليا وإشراكهم

٤٣ - هناك العديد من الحواجز التي تحول دون المشاركة الكاملة والمجدية للأشخاص المشردين داخليا التي لا بد من تحديدها والتغلب عليها، أولا وقبل كل شيء، من قبل السلطات الوطنية. وهذه الحواجز ربما تعزى إلى الافتقار إلى الأموال أو الموارد أو القدرات المتاحة أو إلى انعدام الخبرة في مجال الاستجابة لحالات التشرد الداخلي. وربما تعزى إلى الافتقار إلى الهياكل والهيئات والآليات التي تستجيب لهذه الحالات بصورة ملائمة وإلى الموظفين المدربين على تنفيذ تدابير المشاركة مما قد يؤدي أيضا إلى عدم الاهتمام بالمشاركة. وقد تواجه الأطراف الفاعلة الإنسانية تقييدات مماثلة في الموارد والقدرات فضلا عن الحواجز المتصلة بنطاق ولاياتها وأولوياتها العملية. وتسعى الحكومة الرشيدة لحالات التشرد الداخلي إلى معالجة هذه التحديات من خلال تطوير الأطر القانونية والسياساتية والمؤسسية التي تشكل أساسا قويا للاستجابات الفعالة والشاملة.

٤٤ - وقد نظر المقرر الخاص السابق في تقريره عن عام ٢٠١٥ (A/70/334) في الهياكل والترتيبات المؤسسية المتصلة بإدارة حالات التشرد الداخلي والاستجابة لها. وشدد المقرر الخاص بقوة على مشاركة الأشخاص المشردين داخليا، مؤكدا على أنه يجب الاستماع إلى أصواتهم والتشاور معهم بشأن أي قرار يؤثر عليهم وعلى وجوب إنشاء الهيئات والعمليات التشاورية كجزء من تدابير حوكمة التشريد (المرجع نفسه، الفقرة ٣٧). وفي تقريره لعام ٢٠١٦ المقدم إلى الجمعية العامة (A/71/279)، أفاض في إبراز قيمة خطط العمل الاستراتيجية الوطنية، التي تستند إلى أطر قانونية وسياسية ومؤسسية لغرض الاستجابة لمسألة التشريد وحلها وفق أطر زمنية واضحة مع وجود آليات للمشاركة والرصد والتقييم. ومن شأن خطط العمل هذه أن توفر إطارا قيما يمكن أن تدرج العمليات التشاركية في إطاره.

٤٥ - بيد أنه من الناحية العملية، فإن العمل في مجال مشاركة المشردين داخليا غالبا ما يقع في المقام الأول على منظمات غير حكومية وطنية ودولية، وعلى الوكالات التابعة للأمم المتحدة. وتؤدي السلطات الوطنية دورا ضئيلا في بعض الأحيان في تلك الأنشطة، الأمر الذي يقلل من قدرتها على الإمساك بزمام الأمور والالتزام بالعمليات التشاركية ونتائجها، وفي نهاية المطاف، على تنفيذ الأنشطة والحلول. وينبغي للحكومات الاضطلاع بدور رائد في المبادرات الرامية إلى ضمان استدامة هذه المشاركة حتى تتحقق الحلول الدائمة.

٤٦ - وتتطلب المشاركة الفعالة نهجا مجتمعية منطلقة من القاعدة والتي كثيرا ما تستخدم عند إدارة حالات التشرد. وهذا يتطلب المشاركة الكاملة مع المجتمعات المحلية المتضررة، مع الاعتراف بحقوقهم وكرامتهم، وهو ما تمثله العبارة القائلة "لا غنى عنا في ما يخصنا". وإذا كان لي أن أقتبس أحد الأقوال المأخوذة عن قبيلة يوروبا التقليدية في نيجيريا، فأنت لا يمكنك أن تقص شعرا لشخص في غيابه. ولا ينبغي للأشخاص المشردين داخليا أن يكونوا فقط جهات مستفيدة ولكن أيضا عناصر فاعلة في بلورة الحلول التي تنفذ من أجلهم وبمشاركتهم منذ البداية. والنهج القائم على حقوق الإنسان هو نهج قيم من حيث إنه يؤدي إلى تحويل الخطاب والأخذ بنهج يعتمد مشاركة الأشخاص المشردين داخليا وإقامة شراكة بناءة معهم بوصفهم من العناصر التي تتمتع بحقوق الإنسان وينبغي لهم أن يكونوا من عوامل التغيير الذين يتمتعون بالقدرة على الصمود والمشاركة في تحقيق الإنعاش الخاص بهم.

٤٧ - والأنشطة التي تضطلع بها السلطات أو الشركاء الوطنيون والدوليون يجب أن تهدف إلى تعزيز استراتيجيات التكيف القائمة على المجتمعات المحلية، والتي تعتمد على الفهم الشامل لها من خلال نُهج الحماية المجتمعية، وليس إلى تقويض هذه الاستراتيجيات. الأشخاص المشردون داخليا هم "الخبراء" بأوضاعهم، وينبغي للتدخلات التي يتم القيام بها في هذا الصدد أن تركز على ما أثبتته تجربتهم من قدرة وصمود. وكما تؤكد اللجنة الدولية للصليب الأحمر، فإنه ينبغي للأشخاص المشردين داخليا، حتى قبل وصول المساعدة الإنسانية، أن يتخذوا قرارات تتعلق بإنقاذ حياتهم، وأن ينظموا أنفسهم استنادا إلى معارفهم المحلية، وإيجاد الطرق وجهات المقصد المأمونة، ومواصلة رصد خياراتهم والمناطق المحيطة بهم، ودعم أنفسهم، والتفاوض في أغلب الأحيان مع الجهات الفاعلة المسلحة. ذلك أنهم، وهم في سياق حالة التشرد، يقومون بوضع استراتيجيات التأقلم والتكيف مع الظروف المتغيرة^(٢٢).

٤٨ - ويجب أن تبدأ المشاركة في أقرب وقت ممكن في جميع المراحل، سواء قبل التشريد، حيثما أمكن، وأثناء عملية التشريد، وفي سياق البحث عن حلول دائمة ورصدها. ولا ينبغي الانتهاء من عملية المشاركة بينما لا يزال تنفيذ الحلول الدائمة مستمرا وأثبت جدواه. كما ينبغي لها أن تكون موجهة نحو تحقيق النتائج، والتأكد من أن آراء وقضايا وشواغل المشردين داخليا تتجلى في عمليات صنع القرار. وقد يتطلب اختلاف الأولويات خلال مختلف مراحل التشرد الأخذ بمنهجيات مختلفة. ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية من العملية التشاركية في جميع المراحل في الحد من أوجه الضعف والتغلب عليها.

٤٩ - ويشكل التشاور مع المجتمعات المحلية للمشردين وإشراكها أحد العناصر القيمة في طائفة كبيرة من البرامج والمبادرات، بما في ذلك خلال مراحل الطوارئ الإنسانية. ويعد إدماج منهجيات المشاركة التفاعلية في أبكر المراحل أمرا أساسيا بالنسبة لقضايا من قبيل تحديد المستفيدين، وتقييم إجراءات الحماية وتنفيذها، وإدارة المخيمات، بما في ذلك إنشاء المخيمات وتحديد مواقعها^(٢٣). ومن شأن المشاركة في توفير الاحتياجات الأساسية، بما في ذلك الغذاء والمأوى والمياه والصرف الصحي أن تساعد على ضمان أن تكون الاستجابات الفورية والقصيرة الأجل ملائمة لاحتياجات الأشخاص المشردين داخليا، بما في ذلك، على سبيل المثال، توفير المواد الغذائية والملاجئ الملائمة ثقافيا. وتساعد العمليات التشاركية على الكشف عن الشواغل الحرجة المتعلقة بالحماية، مما يتيح سرعة الاستجابة في الحالات المنقذة للحياة.

٥٠ - وفي المراحل الأولية من حالات الطوارئ، فإن المشاركة قد تندرج بالضرورة في توفير المعلومات وفئات التشاور باعتبارها أولويات أخرى مع إعطاء الأسبقية للتدخلات المتعلقة بإنقاذ الأرواح. على أنه بالنظر إلى انتقال مسألة التشريد الداخلي إلى المرحلتين المتعلقتين بتحقيق الانتعاش وبناء القدرة على الصمود أو أنها دخلت في مرحلة المناقشة المطولة أو اتجهت إلى مناقشة الحلول الدائمة، فإنه ينبغي لمسألة المشاركة أن تتطور وتتكيف سريعا لتصبح أكثر اتساما بالطابع الوظيفي والتفاعلي مع التأكيد على التحولات المتعلقة بصنع القرار والتمكين، وعلى المبادرات المحلية التي تشمل الأشخاص المشردين داخليا.

٥١ - وينبغي أن يمتد أجل المشاركة طوال العمليات الرامية إلى تحقيق الحلول الدائمة. وفي ظل قيادة المقررة الخاصة، فإن الردود الغنية بالمعلومات التي تدعم مشروع الحلول الدائمة للأشخاص المشردين

(٢٢) انظر Angela Cotroneo and Marta Pawlak, "Community-based protection: the ICRC approach"

(٢٣) [file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20\(3\).pdf](file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf)

داخليا^(٢٤)، الذي تنسقه الدائرة المشتركة لتحديد سمات المشردين داخليا، استهدفت المساعدة في تفعيل إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة. ويسعى الإطار إلى وضع مؤشرات وأدوات ومنهجيات وإرشادات بشأن النهج العملية الشاملة للحلول الدائمة بعد تحليل ورصد التقدم المحرز في حالات التشرد. وتشمل مجالات التركيز التأكد من انعكاس أصوات المشردين داخليا في عمليات التخطيط الرامية إلى التوصل إلى حلول دائمة من خلال التشديد على المشاركة المجتمعية.

٥٢ - وينبغي ألا تكون المشاركة أمرا صعبا أو معقدا، أو تنطوي على مخاطر أو نفقات تتحملها المجتمعات المحلية المتضررة من التشرد. وينبغي أن تجري في الأماكن المفضلة للأشخاص المشردين داخليا، وفقا للأطر الزمنية المفضل لديهم، على سبيل المثال، في سياق اجتماعات المجتمعات المحلية، والمناسبات الاجتماعية، وغيرها من مراكز تقديم الخدمات، والتغذية، والتدريب على المهارات، والبرامج المدرة للدخل وغيرها من البيئات التي تجمع المشردين داخليا. وفي المناطق الحضرية حيث ينقل المشردون داخليا بشكل تلقائي، فإنه بالنسبة إلى الأشخاص المشردين داخليا الذين ينشدون السلامة في منازل خاصة، ستكون هناك حاجة إلى بذل جهود خاصة لضمان تلقيهم إشعارات بالمشاروات والحصول على المعلومات.

٥٣ - وتطرح المشاركة في النزاعات وغيرها من البيئات غير المأمونة تحديات ومخاطر خاصة يتوجب التصدي لها في أي منهجية يتعين استخدامها في إطار الإشارة إلى مبدأ ”عدم الإضرار“. وربما تؤدي مشاركة الأشخاص المتضررين من النزاعات أو الذين تعرضوا لانتهاكات لحقوق الإنسان إلى تعرضهم لمخاطر أكبر إذا تم ذلك، على سبيل المثال، في أماكن عامة. وفي بعض البيئات عالية المخاطر، ينبغي اتخاذ تدابير حماية خاصة لضمان السرية والوصول إلى الأماكن الآمنة والحصول على تدابير الحماية. وبالمثل، ففي حالات ما بعد انتهاء النزاع وحالات ما بعد العنف، يجب أن تتاح الفرصة للأشخاص المشردين داخليا للمشاركة في حوارات نشطة بشأن بناء السلام، وأن يشاركوا بنشاط في عمليات التقييم التي تفيد منها جهود بناء السلام والجهود الإنمائية بعد انتهاء النزاع^(٢٥).

٥٤ - ووضعت اللجنة الدولية للصليب الأحمر منهجية تهدف إلى فهم ودعم آليات الحماية الذاتية في المجتمعات المحلية كما وضعت استراتيجيات للتصدي في هذا المجال لكي تستخدمها المجتمعات المحلية المتضررة من النزاعات المسلحة أو العنف. ومن شأن الحماية المجتمعية أن تتيح الحوار المفتوح والأمن مع المجتمعات المحلية. وفي إطار حلقات العمل التي يسهها موظفو لجنة الصليب الأحمر الدولية، يقوم أعضاء مختارون من أعضاء المجتمع المحلي بتحديد الشواغل ذات الأولوية بالنسبة إلى هذه المجتمعات؛ ويتناولون مناقشة الأسباب والنتائج المتعلقة بهذه المشاكل؛ ويترجون اقتراحات محددة للتصدي لها، وتعزيز استراتيجيات التصدي الإيجابية منها مع تجنب الاستراتيجيات الضارة. وتتولى اللجنة الدولية للصليب الأحمر تقييم الاقتراحات وتجري تقييمات حول جدواها، عند اللزوم. وبعد ذلك تناقش الأنشطة التي يمكن تنفيذها، ثم تبحث مع المجتمعات المحلية، التي تشارك على هذا النحو في تصميم وتنفيذ أنشطة مختارة.

٥٥ - وتضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بدور قيم في المبادرة إلى تشجيع ودعم العمليات التشاركية. كثيرا ما يواجه الأشخاص المشردون داخليا مسائل وانتهاكات تتعلق بحقوق الإنسان داخليا

(٢٤) <http://www.jips.org/en/profiling/durable-solutions>

(٢٥) انظر <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2013/11/Report-of-UNGA-event-on-durable-solutions-October-25-2013.pdf>

في جميع مراحل التشرد. وبالتالي، ينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تتخذ خطوات فعالة بشأن إشراك الأشخاص المشردين داخليا مع السلطات الوطنية وتمثيلهم وضمان التعبير عن شواغلهم المتعلقة بحقوق الإنسان، وتعزيز السياسات والبرامج التي تشمل العمليات التشاركية. وفي الحالات التي تنقل فيها الثقة بين السكان المشردين داخليا والسلطات المعنية، ربما يكون هناك وسطاء موثوق بهم مستقلون عن السلطات، وفي هذه الحالة يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقوم بأدوار وساطة تنسيقية وتيسيرية للمساعدة على ضمان التنفيذ المنهجي لعمليات المشاركة، بما في ذلك تنظيم الاجتماعات، وتحديد الممثلين، وتسجيل النتائج والإبلاغ عنها، وتقديم التوصيات. وتتيح آليات الشكاوى التي أنشأتها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الفرص للمشردين داخليا على رفع دعاوى أو تقديم الشكاوى التي يمكن أن تؤثر على عملية صنع القرار. ويمكن للمساعدة القانونية المجانية أن تساعد المشردين داخليا في المطالبة بحقوقهم والوصول إلى القنوات القانونية للانتصاف. ومن شأن عمليات رصد حقوق الإنسان التي تقوم بها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تشمل بالضرورة تقييم مدى وطبيعة مشاركة المشردين داخليا في اتخاذ القرارات التي تنطوي على حقوقهم.

٥٦ - وخلال الزيارة الرسمية التي قام بها المقرر الخاص السابق إلى نيجيريا، أفاد بأن اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان تعمل مع المشردين داخليا في المناطق المتضررة من جماعة بوكو حرام المتمردة في العديد من الأدوار. وفي إطار الفريق العامل المعني بقطاع الحماية، فإنها أجرت عملية رصد للحماية استهدفت تحديد وتعزيز آليات الحماية المجتمعية، وتحديد إطار للشواغل المتعلقة بالحماية من خلال الحوار المجتمعي. وأنشأت اللجنة فرقة عمل مشتركة بين الوكالات لضمان العودة الطوعية والأمنة وهي تجري حاليا زيارات تقييمية. وبالمثل، فإن اللجنة الفلبينية لحقوق الإنسان قد وضعت أداة لرصد المشردين داخليا في المكاتب الإقليمية التابعة لها، وشرعت في استخدامها بمشاركة من الأشخاص المشردين داخليا؛ ومن شأن هذه الأدوات أن تتيح وسيلة منهجية لتقييم حقوق الإنسان للمشردين داخليا في حالات مختلفة لأغراض تحديد التدخلات المحددة والنتائج المنشودة.

دور وقيمة النهج التشاركية

٥٧ - للبيانات قيمتها الحيوية في الإبلاغ عن الاستجابات كما أنها عنصر أساسي في العمليات المتعلقة باتخاذ القرارات، نظرا لما توفره من قاعدة أساسية تقوم على الأدلة. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في ضمان مشاركة المشردين داخليا في التحديد الدقيق لمواقعهم وتسجيلها ورصد أعدادها بغرض تتبع تحركاتهم وهو أمر لا غنى عنه لمداومة الاتصال بهم. ومن شأن "حجب" هذه البيانات وما يترتب عليه من عدم إمكانية التواصل مع العديد من الأشخاص المشردين داخليا، بمن فيهم الأشخاص خارج المخيمات، هو أمر يتعين معالجته باعتباره جزءا من عملية تهدف إلى ضمان تحقيق المشاركة الكاملة، ويمكن الاستعانة بمختلف الآليات والمنهجيات لمواجهة هذا التحدي. وفي حين أن البيانات ليست بديلا عن المشاركة الكاملة والنشطة للأشخاص المشردين داخليا، فهي مع ذلك عنصر أساسي في تعزيز العمليات التشاركية، والتثبت من الآراء التي أعرب عنها الأشخاص المشردون داخليا من خلال طرائق البيانات الكمية والنوعية.

٥٨ - ومن الأهمية بمكان تجسيد وجهات نظر المشردين داخليا واحتياجاتهم ورغباتهم عن طريق البيانات والتحليلات الموثوقة للتأكد من أن وجهات نظرهم تم أخذها في الاعتبار على النحو الواجب. ويتزايد الإقرار

بعمليات التصنيف النمطي كأداة حيوية من أجل اتخاذ القرارات في سياقات التشرد^(٢٦). فهذه العملية تتيح، من خلال النهج القائمة على المشاركة، المشاركة النشطة من جانب المجتمعات المحلية للأشخاص المشردين داخلها في عملية إنشاء قاعدة أدلة عن حالتهم، تأخذ في الاعتبار التنوع الجنساني والعمر وغيرها من عوامل التنوع. وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن التنميط أيضا تحليلا لأولويات المشردين داخلها فيما يتعلق بالحلول الدائمة والعقبات التي تحول دون تحقيقها. وقد برهنت الدائرة المشتركة لتحديد سمات المشردين داخلها، من خلال العمل مع الدول والشركاء الإنسانيين والإنمائيين، على أهمية تزايد مستويات التنميط وتطورها فيما يتعلق بحالات التشرد وعمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بها استنادا إلى الأدلة.

٥٩ - وتدير المنظمة الدولية للهجرة مصفوفة لتتبع حالات التشرد، وهي نظام لتتبع ورصد حالات التشرد والتحركات السكانية للمشردين. وهي مصممة للقيام بصورة منتظمة ومنهجية بجمع المعلومات وتجهيزها ونشرها بغرض توفير فهم أفضل للحركات والاحتياجات المتغيرة للسكان المشردين، سواء في مواقعهم أو في طريقهم إليها. وبالمثل، فإن مشروع "شراكة ريتش"، وهو مبادرة مشتركة تضم منطمتين دوليتين غير حكومتين، هما بالتحديد منظماتا ACTED (وكالة المساعدة في مجال التعاون التقني والتنمية) و IMPACT (منظمة التأثير المحدود بضمان من أجل التغيير والتنمية)، بالتعاون مع معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث وبرنامج التطبيقات الساتلية العملية (يونوسات)، يهدف إلى تعزيز عملية صنع القرار القائمة على الأدلة من جانب الجهات الفاعلة في مجال المعونة عن طريق جمع البيانات وإدارتها وتحليلها قبل حدوث حالات الطوارئ وأثناءها وبعدها.

٦٠ - ويمكن للاستقصاءات الاجتماعية، وعمليات تقييم الاحتياجات والرغبات وغيرها من أشكال جمع البيانات وتحليلها أن تكون بمثابة أدوات إضافية بالغة الأهمية تتيح للعديد من أفراد مجتمعات المشردين داخلها الإسهام بشكل طوعي أو سري في العمليات التشاركية. واستخدمت بصورة متزايدة استقصاءات النوايا كأدوات منهجية لفهم رغبات الأشخاص المشردين داخلها فيما يتعلق بتنقلاتهم ومواقعهم والمساعدة على توفير اعتمادات أفضل لاستيعاب تلك الرغبات.

٦١ - وأجرت المنظمة الدولية للهجرة استقصاءات النوايا المتعلقة بالعودة التي استهدفت الأشخاص المشردين داخلها في عدة مواقع، شملت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ مايدوغوري، عاصمة ولاية بورنو في شمال شرق نيجيريا المتضررة من تمرد جماعة بوكو حرام^(٢٧). وكشفت الاستقصاءات عن نوايا المشردين داخلها وعن العوامل التي تؤثر في قراراتهم، من قبيل تحسين الأمن، وضرورة تحسين الحالة الاقتصادية وفرص كسب العيش عند عودتهم، والأمن الغذائي وتوفير السكن. وكشفت الاستقصاءات والحوارات الإضافية التي قامت بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن الأمن هو أحد العوامل ذات التأثير الساحق على العائدين، في حين اعتبر كثير منهم أن المعونة المالية هي من أهم العوامل التي تساعدهم على العودة. وتتيح هذه البيانات التخطيط الاستراتيجي المستنير لأغراض العودة أو الإدماج المحلي وتقديم المساعدة الطويلة الأجل التي تتماشى مع رؤى الأشخاص المشردين داخلها. ومن شأن هذه

(٢٦) في هذا السياق، فإن ممارسات التنميط المتعلقة بالمشردين داخلها غير تمييزية على نحو تام وتقوم على جمع كل أنواع البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والعمر والموقع والتنوع. وتصبح هذه البيانات قاعدة للأدلة اللازمة لاتخاذ القرارات، وتأمين الأموال، وتصميم السياسات التي تكفل التوصل إلى حلول دائمة للمشردين.

(٢٧) <https://nigeria.iom.int/sites/default/files/dtm/IOM%20Nigeria%20Return%20Intention%20Survey%202016Final.pdf>

الممارسة الممتازة أن تمكن المنظمة الدولية للهجرة من اتخاذ القرارات استناداً إلى النوايا الخاصة بالمشردين داخلياً، وفقاً لإطارها الجديد المتعلق بالسياسة الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً.

واو - المشاركة لأغراض منع التشرد

٦٢ - شدد مؤتمر القمة العالمي الإنساني على التدابير الرامية إلى منع حدوث حالات تشرد جديدة. وينبغي للآليات والعمليات التشاركية أن تؤدي دوراً أكبر في منع التشرد، وفي الحد من مخاطر الكوارث، والتخطيط للتخفيف من آثار التشرد، واتخاذ التدابير في هذا المجال، ولا سيما في البلدان التي خاضت تجربة التشرد الناجم عن الكوارث أو التي لديها تاريخ من التشرد الناجم عن النزاعات أو العنف. ويفسح الحكم الرشيد المجال أمام التخطيط للأحداث المتعلقة بالتشرد والمشاركة المبكرة مع المجتمعات المحلية المتضررة من التشرد وزيادة التوعية بمخاطره؛ وبحث الفرص الرامية إلى التخفيف من آثار التشرد من خلال الاضطلاع بالمشاريع المحلية، من قبيل تعزيز فرص الإسكان وإقامة حواجز الفيضانات؛ والمشاركة في برامج التأهب للكوارث؛ وتحديد الأولويات المجتمعية للتهجير في الحالات التي يتوقع فيها حدوث حالات تشريد. ومن شأن المشاركة المبكرة مع المجتمعات المحلية أن تساعد على بناء الثقة والتفاهم مع السلطات المحلية ومنحها الثقة.

٦٣ - وحتى الآن، فإن حالات التخطيط التشاركي لمواجهة حالات التشرد في المستقبل والاستثمار في مجالات الإنذار المبكر والأعمال المسبقة لا تزال شحيحة. ويتطلب تنفيذ هذه الإجراءات، وبخاصة في بعض المناطق المعرضة للكوارث، إنشاء أطر سياسية ومؤسسية من أجل الاضطلاع بأنشطة التوعية والعمليات التشاركية بغرض التصدي للمخاطر السائدة للتشرد الناجم عن الكوارث الطبيعية قبل وقوع الكوارث وحالات التشرد، فضلاً عن ضمان مواصلة الأداء الوظيفي لهذه الأطر. وهناك ضعف في الممارسات المتبعة في إدارة المخاطر يفرض على فشلها في إشراك المجتمعات المحلية بالكامل. ويمكن أن تشمل جوانب هذا الضعف برامج إعادة توطين المجتمعات المحلية من المناطق المعرضة للكوارث الطبيعية التي لا تراعي التشاور الكامل مع المجتمعات المحلية المتضررة ولا تأخذ في الاعتبار جميع الشواغل المتعلقة بها، بما في ذلك ما يتصل بالأراضي والممتلكات وسبل العيش.

٦٤ - وتستلزم معالجة حالات التشرد الداخلي الناجم عن المشاريع الحصول على المعلومات والتشاور والمشاركة الفعلية قبل وقوع حالات التشرد بوقت كاف. وتوفر المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية^(٢٨) لعام ٢٠٠٧ توجيهات للتصدي للآثار المترتبة على حقوق الإنسان المرتبطة بالتشرد بغرض كفالة حماية الأشخاص المعرضين لخطر التشرد بما يتوافق مع القوانين والمعايير الدولية. وبالنسبة للشعوب الأصلية ذوي العلاقة القوية بأرضهم بوجه خاص، يحظى بأهمية أساسية مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، على النحو المنصوص عليه في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. وتشدد كل من المبادئ التوجيهية واتفاقية كمبالا على أنه ينبغي للدول أن تمنع، قدر الإمكان، التشرد الناجم عن المشاريع التي تضطلع بها الجهات الفاعلة في القطاع العام أو الخاص، وتنص على أن تكفل الدول الأطراف أن يتم استكشاف البدائل الممكنة، مع تقديم المعلومات الكاملة مع التشاور التام مع الأشخاص المتضررين. أما المعايير التي وضعتها وكالات التمويل الدولية، مثل البنك الدولي^(٢٩)، من قبيل

(٢٨) انظر: www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

(٢٩) <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>.

السياسة التشغيلية ٤-١٢، بشأن إعادة التوطين القسرية، ففي حين أنها تشير إلى التشاور مع المتضررين من المشاريع التي يمولها البنك الدولي، سيلزم رصدها وتنفيذها بمزيد من الفعالية بحيث تشمل المشاركة الحقيقية من الأشخاص المشردين داخليا.

زاي - دور المشاركة في تسوية حالات التشرد الطويلة الأمد

٦٥ - في حالات التشرد الطويلة الأمد، يمكن للمشاركة من جانب السلطات الوطنية والشركاء الوطنيين والدوليين مع المجتمعات المحلية المتضررة أن تضعف بمرور الزمن أو أن تتوقف تماما نتيجة لضعف الاهتمام بها والموارد المخصصة لها. وقد تتواصل المشاركة، لكنها ستصبح خاضعة لهيمنة أفضليات معينة من جانب السلطات المعنية، من قبيل عودة الأشخاص المشردين داخليا إلى مواطنهم الأصلية أو إلى منطقة متنازع عليها حتى وإن فضلت المجتمعات المحلية خيارات أخرى أو أن الواقع على الأرض لا يسمح بعودتها. ومن الضروري بالتالي الإبقاء على التشاور مع الأشخاص المشردين داخليا وعلى مشاركتهم كجزء من العملية الرامية إلى حسم حالات التشرد المتجذرة والعتور على حلول دائمة قابلة للتنفيذ تتوافق مع أفضليات الأشخاص المشردين داخليا. وفي واقع الأمر، فإنه لا بد من كسر القيود التي تواجه حالات التشرد الطويلة الأمد والتوصل إلى الحلول الضرورية التي من شأنها أن تساعد على فك أسر الأشخاص المشردين داخليا من حلقة التبعية.

٦٦ - وعلى مر الوقت، فإن أفضليات الأفراد الذين يعانون من حالات التشريد الطويلة الأمد قد يطرأ عليها التغير نتيجة للعديد من العوامل. والآراء التي أبديت بعد فترة قصيرة من التشرد ربما لم تعد صالحة لأن الأشخاص المشردين داخليا أقاموا علاقات اقتصادية واجتماعية وغيرها من العلاقات بعيدا عن مواطنهم الأصلية. وقد يطرأ التدهور على الظروف المعيشية وتنخفض المساعدة الإنسانية، مما يؤدي إلى ظهور العقبات التي تعترض آليات التصدي. ولذلك، فلا بد للمشاركة أن تكون منتظمة وطويلة الأمد على نحو يتيح تجلي الآراء والظروف المتغيرة. ولا بد، بالضرورة، من تكييف آليات المشاركة وتوسيعها بحيث تعالج ليس فقط الأفضليات المتعلقة بالموقع والمأوى والخدمات الأساسية، ولكن أيضا النظر في الأولويات والقدرات المتعلقة بخيارات جديدة لكسب الرزق ومبادرات تعزيز القدرة على الصمود والتدريب على المهارات والأنشطة الجديدة.

٦٧ - ويبرز التقرير الذي صدر بتكليف من مكتب الشؤون الإنسانية تحت عنوان "كسر الجمود: تخفيض حالات التشريد الداخلي الطويل الأمد" حقيقة أن الأعداد المتزايدة من الأشخاص المشردين داخليا على الصعيد العالمي إنما تؤكد أن العمل الإنساني وحده لا يكفي^(٣٠). ذلك أن عكس مسار هذا الاتجاه إنما يتطلب إرادة سياسية قوية وقيادة قوية من جانب حكومات البلدان المتضررة؛ وجهودا متضافرة من جانب الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية؛ ووفقا للظروف في مجالات حقوق الإنسان، والسلام، والأمن، والحد من مخاطر الكوارث؛ فضلا عن مشاركة المشردين داخليا والمجتمعات المحلية. وتؤيد المقررة الخاصة التوصيات الواردة في التقرير، بما في ذلك كفالة توفير المعلومات والتشاور والمشاركة مع المجتمعات المحلية المتضررة من التشرد في جميع المسائل التي تمسها.

(٣٠) <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf>

٦٨ - وبغية التوصل إلى حل لحالات التشرد الداخلي الطويلة الأمد، فإن التحول من التركيز على النهج الإنسانية وجعلها تشتمل على نهج إنمائية يعد أمراً أساسياً. وينبغي للعمليات والأنشطة التشاركية أن تعترف وأن تتكيف بوضوح مع الأولويات والنتائج الإنمائية الطويلة الأجل والتي تركز على تحقيق الحلول الدائمة. وينبغي أن تكفل السلطات الوطنية الشمول التام لفئات المشردين داخليا وتمكينهم من المشاركة بنشاط في العمليات التشاركية وفي الأنشطة والعمليات الإنمائية المضطلع بها على الصعيد الوطني، بما فيها تلك المضطلع بها في إطار خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وفي الخطط الوطنية والمحلية الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

حاء - كفالة مشاركة الأشخاص المشردين داخليا المقيمين خارج المخيمات

٦٩ - في حين أن مشاركة المشردين داخليا في المخيمات أو غيرها من الأماكن الجماعية تطرح تحديات كبيرة، فإن التواصل مع المشردين داخليا خارج المخيمات والمشردين في المجتمعات المحلية المضيفة وضمان مشاركتهم لا يزال يمثل مشكلة أكبر بكثير، لا سيما فيما يتعلق بالوصول إلى الأشخاص المتضررين. فالمشردون داخليا المقيمون خارج المخيمات في المدن أو في مستوطنات عشوائية يصبحون في كثير من الأحيان "غير مرئيين" ويصعب الوصول إليهم، لا سيما المقيمون في المناطق الحضرية الفقيرة، وعادة ما تتجاهلهم البرامج الوطنية للمساعدة والتنمية المستدامة. ومن المهم مع ذلك ضمان حماية حقوقهم وأن يبذل كل جهد للتعرف عليهم وتيسير مشاركتهم.

٧٠ - ومن الضروري الاضطلاع بجهود بديلة في مجالات البحوث وجمع البيانات ومنهجيات التوعية اللازمة لتمكين الأفراد من التعبير عن آرائهم خارج نطاق الاجتماعات والعمليات التشاركية الرسمية. ويمكن أن تشمل هذه المنهجيات نشر أعضاء أفرقة الاتصال والأخصائيين الاجتماعيين المدربين المتاحين إما في مواقع المخيمات أو المستوطنات أو داخل المجتمعات المحلية المضيفة التي يوجد فيها المشردون داخليا. وأتاحت الاتصالات الهاتفية وغيرها من تكنولوجيات التواصل الاجتماعي معلومات هامة للجهات الفاعلة الإنسانية، بما في ذلك معلومات عن حالة المشردين داخليا في المناطق الحضرية والموجودين منهم في مواقع يصعب الوصول إليها وفي المناطق الخاضعة لسيطرة جماعات مسلحة غير حكومية وتوفر هذه الوسائل سبباً إضافية للتعامل مع المشردين داخليا.

٧١ - واستخدمت الخطوط الهاتفية المباشرة في أماكن التشرد المختلفة لتوفير وسائل الاتصال والحصول على معلومات من المشردين داخليا خارج المخيمات. وهذه الخطوط الساخنة يمكن أن تستخدم كوسيلة لجمع المعلومات من الأفراد والمجتمعات المحلية الذين يصعب الوصول إليهم، بمن فيهم هؤلاء الذين قد لا يكونون جزءاً من العمليات القائمة على المشاركة (مثل النساء في بعض السياقات) ويمكن أيضاً أن توفر وسائل اتصال سرية بشأن المسائل أو الشواغل المتعلقة بالحماية. وهي تتيح وسيلة أساسية لتوفير المعلومات، مما يتيح للمستعملين إشراك الجهات الفاعلة والخدمات ذات الصلة، وإدراجها في عملية التخطيط وإمكانية توفير مدخلات في عملية صنع القرار.

٧٢ - ولعل استخدام الحملات الإعلامية لوسائل الإعلام الجماهيري يشكل أكثر الطرق فعالية للوصول إلى العديد من الأفراد الذين تم توطينهم بصورة تلقائية. وقد طرح الاقتراح بالتوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وخاصة بالنسبة إلى المشردين في المناطق الحضرية حيث يتوافر الحصول على الإنترنت على نطاق واسع، وخاصة من جانب لجنة الإنقاذ الدولية في تقريرها المعنون

”استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتيسير الوصول إلى المعلومات والمساءلة أمام السكان المتضررين في المناطق الحضرية“،^(٣١).

٧٣ - واستعانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأنشطة الإعلام الجماهيري لأغراض الوصول إلى الأشخاص المشردين داخليا في منطقة كردستان بالعراق، التي يضطلع بها الشركاء المنفذون لتعزيز الاتصال ذي الاتجاهين مع المجتمعات المحلية التي يعبر فيها الأشخاص المتضررون من التشرد عن احتياجاتهم وشواغلهم ويبدون تعليقاتهم بشأنها. وفي أوكرانيا، تستعين المفوضية بالخطوط الساخنة التي يشغلها الشركاء كآلية لاستقبال شكاوى وإحالات الأفراد والمجتمعات المحلية كجزء من التزام المفوضية بالمساءلة إزاء السكان المتضررين. وفي أوكرانيا أيضاً، أنشأت لجنة الصليب الأحمر الدولية خطا هاتفيا ساخنا لتلقي التعليقات والشكاوى بشأن برنامج المساعدات النقدية للأشخاص المشردين داخليا. ويجري بصورة منهجية تسجيل وتحليل أسباب المكالمات حيث يجري استخدامها في تكييف البرامج. وفي نيجيريا، تقوم لجنة الصليب الأحمر الدولية بإنشاء خطوط هاتفية ساخنة لتلقي التعليقات والشكاوى كما تقوم بصورة منهجية بالتواصل مع الأشخاص المشردين داخليا في المناطق التي يصعب الوصول إليها للتأكد من أنهم يتلقون المساعدة الموجهة إليهم.

٧٤ - وتؤثر المجتمعات المحلية المضيفة تأثرا شديدا بحالات التشريد وتشكل عنصرا رئيسيا من عناصر تقديم الدعم لغالبية الأشخاص المشردين داخليا. ومع ذلك، فإن هذه المجتمعات غالبا ما تكون أقل ظهورا للعيان وأميل إلى التجاهل من جانب العاملين في المجال الإنساني. وهي غالبا ما تكون محدودة الموارد وتتعرض لآليات التصدي الخاصة بها لضغوط شديدة جراء وصول أفواج من الأشخاص المشردين داخليا مما يتسبب في زيادة فقرها وإثارة مشاعر الإحباط والاستياء والتوتر. وبالتالي فإن تقييم احتياجات المجتمعات المضيفة والاستجابة لها ووضع البرامج التي تكفل التشاور معها ومشاركتها هي عوامل رئيسية تحول دون نشوء القضايا والتوترات الناشئة المتعلقة بالحماية.

طاء - إدماج نُهج المنظور الجنساني، والسن، والإعاقة، والتنوع في العمليات التشاركية

٧٥ - كثيرا ما تندرج المسائل المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا تحت عبارات المجتمعات المحلية، والتجمعات السكانية، والفئات المتضررة. بيد أن حقوق الإنسان هي حقوق فردية، في حين أنها كثيرا ما تمارس بصورة جماعية، وكل فرد قد يتعرض للتشريد بطرق مختلفة باختلاف الشواغل المتعلقة بالحماية بسبب عوامل منها نوع الجنس أو الهوية أو العمر. ولكل شخص الحق في التوصل إلى حل يلبي احتياجاته المحددة. وفي الحالات التي يكون فيها العنف، بما في ذلك العنف الجنسي، قد ارتكب، على سبيل المثال، ضد النساء، فمن حق الأفراد أن يرفضوا حلا يقتضي عودتهم إلى المنطقة التي تعرضوا فيها للصدمة أو العنف أو قتل أحبائهم.

٧٦ - فالتوصل إلى الحلول التي تلبي احتياجات وحقوق المشردين داخليا يتطلب مستوى من التشاور والمشاركة على المستوى الفردي ومستوى الأسرة، وهو أمر لا يتحقق كثيرا في الواقع العملي. ولئن كان هذا الأمر يشكل تحديا إلا أنه ملائم على وجه الخصوص لحالات التشرد الناجمة عن النزاعات حيث

(٣١) <https://www.rescue.org/report/using-ict-facilitate-access-information-and-accountability-affected-populations-urban-areas>

يؤدي العنف العام أو استهداف العنف إلى التشريد. وفي حين أن عودة مجتمع محلي بأكمله ربما تكون الحل الذي تفضله السلطات، فمن الخطورة بمكان افتراض أن هذا هو الحل الذي يفضلهُ الأشخاص المشردون داخليا، ويحتمل أن يشكل ذلك انتهاكا لحقوق الإنسان الخاصة بهم.

٧٧ - وقد تتباين كثيرا تجارب وأولويات النساء المشردات داخليا عن تلك الخاصة بالرجال. فالحواجز الثقافية وغيرها من الحواجز ربما توجد تحديات أمام عمليات التشاور مع المرأة وضمان مشاركتها. وقد لا تتوفر للنساء المعلومات التي تتاح للقادة الذكور ومن ثم تكن في وضع تحرم فيه من المزايا. ومع ذلك، يتحتم على السلطات الوطنية وأصحاب المصلحة الآخرين احترام الحق الإنساني للمرأة في المشاركة واتخاذ التدابير التي تكفل لها إسماع وجهات نظرها واحترامها، جنبا إلى جنب مع احترام القواعد الاجتماعية والثقافية.

٧٨ - ومن شأن التشاور المباشر مع النساء أن يكشف عن التحديات المتصلة بالحماية وأن تترتب عليه آثار هامة بالنسبة لمسائل من قبيل إدارة المخيمات والحاجة إلى اتخاذ تدابير حماية محددة. وبالمثل، فإن التدابير الرامية إلى ضمان أن تكون المرأة قادرة على المشاركة جنبا إلى جنب مع الرجال سيكون لها أثر أعمق في تمكينها بما يتيح لها الاضطلاع بأدوار قيادية. ووفقا لما جاء في تقرير الأمين العام عن مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني: "تثبت الأدلة القطعية أن مشاركة النساء الحقيقية تزيد من فعالية المساعدة الإنسانية... وقد أحدثت المجموعات النسائية ومشاركة المرأة ولا تزال تحدث آثارا إيجابية كبيرة في عمليات السلام ومكافحة العنف الجنساني وتقديم الخدمات للمجتمعات المحلية" (٣٢).

٧٩ - وحيثما يكون الرجال هم صانعو القرارات في المقام الأول، فإن ذلك قد يؤدي إلى عدم التصدي للمخاطر التي تواجهها النساء مثل العنف الجنسي، أو الاستغلال الجنسي أو الإكراه الجنسي، بما في ذلك ما يتصل بتوزيع المعونة الإنسانية الأساسية. وحيثما تستطيع المرأة أن تعبر عن شواغلها في أمان، فإن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تغييرات هامة في إدارة المخيمات، من قبيل قيام المرأة بتوزيع الأغذية والأصناف غير الغذائية بغرض خفض معدلات الخطر. ويظل هناك أحد التحديات المتمثلة في ضمان أن يؤدي التعبير عن شواغل المرأة في إحداث تغيير في الأجل المتوسط وفي اتخاذ تدابير للحماية وأن يتبدى هذا التغيير وهذه التدابير في العمليات الأوسع نطاقا المتعلقة باتخاذ القرارات، بما في ذلك تلك المتعلقة بإعادة الإدماج في الأجل الطويل، أو التوطن في مكان آخر. وعلاوة على ذلك، فإن المشاركة الحقيقية للمرأة قد تترتب عليها أوضاع تجعلها تطالب بتجاوز الأدوار الاجتماعية التقليدية.

٨٠ - أما أولئك الذين ينتمون إلى الفئات الضعيفة الأخرى ضمن المشردين داخليا، فإنهم يواجهون تحديات فريدة، وربما يكونون قد همشوا في عمليات المشاركة. ويلزم اتخاذ تدابير خاصة بهدف كفالة الاعتراف بأن كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة، على سبيل المثال، يمكنهم المشاركة، وأن أصواتهم واحتياجاتهم وآرائهم تؤخذ في الاعتبار عند اتخاذ القرارات التي تمسهم. وقد تكون لدى الأشخاص كبار السن روابط أقوى بمواطنهم الأصلية وقد تتباين الحلول التي يفضلونها عن تلك التي يفضلها أعضاء المجتمع المحلي الأصغر سنا الذين قد يتخذون أدوارا قيادية وتمثيلية في مجتمعاتهم المحلية. وبالمثل، فقد يكون العكس صحيح، ويتعين تمكين الشباب من المشاركة وتبادل الآراء. وحيثما كان بمقدور الأشخاص ذوي الإعاقة المشاركة، فإنهم عبروا عن شواغلهم، بما في ذلك ما يواجهونه من تحديات الوقوف في طوابير الأغذية والحصول على المساعدة اللازمة، مما أدى إلى تقرير مخصصات خاصة لهم.

٨١ - ويجب على السلطات الوطنية أن تعمل وفقاً للحق في عدم التمييز، بما في ذلك في مجال تقديم المساعدة فيما يتعلق بالعمليات التشاركية. ويتطلب ذلك ضمان أن يكون الجميع قادرين على المشاركة، بمن فيهم الأشخاص المنتمون إلى أقليات والذين يكونون بصورة غير متناسبة ضحايا للنزاع والتشريد الداخلي وقد يتم تهميشهم إلى حد كبير. وقد أثبتت الدراسات وجود تمييز ضد جماعات الأقليات أو الشعوب الأصلية في المساعدة الإنسانية والإنمائية، على أساس هويتهم^(٣٣). وغالباً ما تقوم السلطات الوطنية والشركاء في مجالات العمل الإنساني والإنمائي باستخدام الأشخاص الذين ينتمون إلى مجتمعات الأغلبية. ويجب الحرص على ضمان أن الممارسات التمييزية التي يتم القيام بها داخل المجتمع عموماً لا تتكرر في الاستجابات لحالات التشرد مما يؤدي إلى استبعاد البعض من العمليات التشاركية أو المساعدة.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٢ - إن ضمان حدوث "ثورة" مشاركة تكفل مشاركة الأشخاص المشردين داخلياً في القرارات التي تمسهم هو أمر ليس مضموناً إلا من الناحية النظرية، وإن كان يلقي التأييد من الناحية العملية ويُعطى أولوية عليا كجزء من التزامات الحوكمة الرشيدة في مجال حقوق الإنسان. ومن الشائع أن يبلغ الأشخاص المشردون داخلياً بإفادات غير متكررة وغير مدعومة عن قيام السلطات، من القمة إلى القاع، بالادعاء بأنهم "ذات الدراية الأفضل" بالنهج الموحدة وبما يعنيه تقديم معلومات غير متسقة أو غير كافية، أو عدم قيامها بالاستماع إلى آراء معينة أو عدم إبرازها في العمليات المتعلقة باتخاذ القرارات. وفي حين أنه لا مناص من أن تكون هناك تحديات كبيرة تعترض ضمان المشاركة المجدية، فإن هذا الأمر يؤدي إلى ترك المجتمعات المحلية في حالة من الغضب والإحباط وعدم اليقين إزاء مستقبلها، وإلى حالة من عدم الثقة في السلطات، ومواجهة استجابات وحلول مفروضة عليها ولا تفي برغبتها أو توقعاتها أو احتياجاتها.

٨٣ - والمشاركة من شأنها أن تؤدي إلى تمكين المجتمعات المحلية للمشردين داخلياً، وتزودهم بالمعلومات عن حقوقهم، ويمكن لها أن تكون أداة فعالة لتحقيق الانتعاش للمجتمع المحلي حينما تكون مشاركة مجدية وموجهة نحو تحقيق النتائج. وهي تعيد للمجتمعات المحلية كرامتها الأساسية، وتسمح لها بأن تكون شريكة في تحقيق انتعاشها والتوصل إلى الحلول بدلاً من كونها فقط أطرافاً مستفيدة، بحيث لا تعتمد فقط على قدرتها على الصمود من أجل التكيف مع أوضاعها. وتكتسي المشاركة الفعالة أهمية بالغة لفهم وحل الشواغل المتعلقة بالحماية. ومن شأن انعدام المشاركة المجدية أن يقلل من إمكانية التوصل إلى حلول دائمة. وبالتالي، فإن تأسيس المشاركة باعتبارها جانباً أساسياً من جوانب الاستجابات المتعلقة بالتشرد الداخلي يجب أن يصبح قاعدة جديدة، وأن تطبق هذه القاعدة تطبيقاً صارماً من خلال إنشاء آليات فعالة، ومن خلال التمويل المأمون، وعمليات الاستجابة المصممة لكي تتوافق مع حالات التشرد.

٨٤ - ويجب على السلطات الوطنية أن تكفل المزيد من المشاركة الكاملة في العمليات التشاركية وعمليات الدعم في الأدوار القيادية منذ البداية وفي جميع المراحل. وفي حين ينبغي الإبقاء على المنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الدولية باعتبارهم الشركاء الأساسيين في تنفيذ هذه العمليات، فإن تيسير مشاركة المشردين داخلياً يجب أن تفهم على أنها التزام من جانب الحكومات

(٣٣) انظر تقرير المقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات لعام ٢٠١٦ المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/31/56).

وليس نشاطا يضطلع به الشركاء في المجتمع المدني والشركاء في مجالات العمل الإنساني والإنمائي. إن تحسين المشاركة وضمان جدواها وتطبيق نتائجها في عمليات اتخاذ القرار إنما تشكل جميعها وسيلة فعالة لتحسين مساءلة الحكومات تجاه المشردين داخليا وعناصر لا غنى عنها من عناصر الحوكمة الرشيدة. وغالبا ما تكون الجنسية أحد المبادئ الهامة في هذا المقام من حيث أن غالبية المشردين داخليا حريصون على ممارسة حقوقهم في المشاركة السياسية.

٨٥ - ويجب أن تتم المشاركة في جميع مراحل التشرد، وحيثما أمكن، قبل وقوع حالة التشريد. والملايين من الأشخاص المشردين داخليا على الصعيد العالمي يعانون من حالات تشرد طويلة الأمد، ومن شأن انخراطهم في عملية المشاركة، فضلا عن إشراك المجتمعات المحلية، أن يساعد على "فتح الأبواب" أمام هذه الحالات. وبالتالي، فإنه لا بد من دعم عمليات المشاركة وآلياتها إلى أن يتم التوصل إلى حلول دائمة. وبالمثل، فإن كفالة حصول الأشخاص المشردين داخليا على المعلومات وتمكينهم من التواصل بشأن القضايا التي تمسهم وبشأن حالاتهم وشواغلهم والمشاركة في إيجاد الحلول المتعلقة بهم تظل تشكل تحديا دائما يتعين التصدي له بصورة فعالة. وفي هذا الصدد، فإن مشاركة الأشخاص المشردين داخليا يجب أن تضي قدما جنبا إلى جنب مع المجتمعات المضيفة، لا سيما في ما يتصل بالنهج الإنمائية الفعالة.

توصيات

٨٦ - توصي المقررة الخاصة بأن تتخذ الدول وغيرها من أصحاب المصلحة على الصعيد الوطني التدابير التالية:

(أ) ضمان إدراج التشاور والمشاركة في التشريعات والسياسات الوطنية المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا وإعطائها الأولوية العليا في هذه التشريعات والسياسات بما يتمشى مع القوانين والمعايير الدولية؛

(ب) وضع منهجيات برنامجية وتنفيذية واضحة بشأن مشاركة الأشخاص المشردين داخليا، استنادا إلى الممارسات الفعالة التي توفر الوضوح، وتحدد الأطر الزمنية، وتكفل توفير المعلومات بصورة منتظمة، وتحدد المعايير والأهداف المتعلقة بالعمليات التشاركية؛

(ج) تحديد الجهة/الكيان الحكومي المكلف بقيادة وتنسيق أنشطة المشاركة بالتعاون مع السلطات الوطنية والمحلية الأخرى، وغيرها من الكيانات الدولية والأشخاص المشردين داخليا؛

(د) كفالة تقديم الدعم والتمويل اللازمين للعمليات التشاركية الشاملة للجميع ولأنشطة التوظيف والتدريب ونشر الموظفين لدعم المشاركة؛

(هـ) ضمان أن العمليات التشاركية تشمل المرأة والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة والمنتقلين إلى فئات الأقليات وغيرهم من الأشخاص الذين قد يتعرضون للاستبعاد أو التمييز على أساس الهوية الثقافية أو الاجتماعية أو التاريخية أو السياسية أو لأسباب أخرى؛

(و) تضمين العمليات التشاركية أشكال التنظيم التقليدية والعرفية والاجتماعية والهياكل والممارسات الحوارية، مع كفالة ألا تقوم هذه الأشكال التنظيمية بفرض تدابيرها القائمة في مجال التهميش والاستبعاد؛

(ز) تقديم معلومات شاملة في الوقت المناسب إلى الأشخاص المشردين داخليا عن الخيارات المتاحة للمشاركة وأطرها الزمنية المقترحة والخيارات المتاحة لهم للانضمام إلى عمليات المشاركة؛

(ح) توفير المعلومات للأشخاص المشردين داخليا وكفالة مشاركتهم خارج المخيمات، بما في ذلك عن طريق الحملات الإعلامية، والخطوط الهاتفية المباشرة ووسائل التواصل الاجتماعي، والمشاورات على صعيد المجتمع المحلي؛

(ط) دعم عمل منظمات المجتمع المدني وبناء قدراتها على الاضطلاع بأنشطة مع المشردين داخليا والمجتمعات المتأثرة بالتشرد بهدف زيادة قدرتها على المشاركة الفعالة؛

(ي) إنشاء أفرقة مخصصة للاتصال بالمجتمعات المحلية بغرض الاستجابة للطلبات والشواغل والشكاوى وتعزيز المشاركة المنهجية والمتسقة والطويلة الأمد مع المجتمعات المحلية المتضررة من حالات التشرد؛

(ك) إنشاء و/أو تعزيز القدرات الإحصائية الوطنية ومنظمات البحوث الإحصائية والاجتماعية على إجراء الدراسات الاستقصائية وتحديد سمات المشردين داخليا؛

(ل) تعزيز ودعم دور المؤسسات المستقلة لحقوق الإنسان في المبادرة إلى إنشاء العمليات التشاركية وتشجيعها ودعمها فضلا عن آليات الشكاوى الخاصة بالمشردين داخليا؛

(م) مواصلة إدراج مشاركة الأشخاص المشردين داخليا في المنتديات والمشاورات الوطنية ذات الصلة حيث يمكن لأصواتهم وخبراتهم أن تساعد في توجيه عملية وضع السياسات.

٨٧ - وتوصي المقررة الخاصة الشركاء الدوليين والجهات المانحة الدولية في مجالات العمل الإنساني والإنمائي بما يلي:

(أ) توفير الدعم والتمويل الكافي للبرامج التي تشتمل على العمليات التشاركية بصورة متسقة منذ أولى مراحل التشرد؛

(ب) تنسيق النهج القائمة على المعايير المشتركة من أجل تعزيز مشاركة المجتمعات المحلية ومشاركة الأشخاص المشردين داخليا، بمن فيهم أشد الفئات ضعفا؛

(ج) تطوير القدرات الداخلية ونشر موظفين مخصصين للعمليات الميدانية، متخصصين في المنهجيات القائمة على المشاركة والقيادة لغرض تيسير العملية التشاركية؛

(د) تقديم المساعدة التقنية والتدريب إلى السلطات الوطنية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والشركاء من المجتمع المدني من أجل بناء قدراتها على إجراء عمليات المشاركة والحفاظة عليها؛

(هـ) إتاحة المرونة في برامج وأولويات التمويل لكي تأخذ في الاعتبار نتائج عمليات المشاركة وتستجيب لها؛

- (و) تعزيز الحوار المجتمعي المحلي لدعم التغذية المرتدة للبرمجة وتنفيذ المشاريع؛
- (ز) كفالة إدماج النهج التشاركية في خطط الاستجابة الإنسانية وفي عملية الرصد الاستراتيجي للخطط بما يثبت تحليل ودراسة المدخلات المقدمة من المجتمعات المحلية المتضررة؛
- (ح) تعزيز التعاون والتضافر بين الشركاء الإنسانيين والإنمائيين، بما في ذلك في مجال العمليات التشاركية، عبر مختلف مراحل التشرد؛
- (ط) تحسين مشاركة الأشخاص المشردين داخليا في المنتديات والمشاوورات الإقليمية والدولية ذات الصلة حيث يمكن لأرائهم وخبراتهم أن تساعد على إثراء عملية وضع السياسات على الصعيد الدولي.
-