

Distr.: General
20 December 2010
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة عشرة

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، راكيل رولنيك

موجز

يُقدم هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٦. ويؤكد التقرير أهمية إدماج معايير حقوق الإنسان، لا سيما الحق في السكن اللائق، في عمليات التعمير في فترات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات. وبينما يراعي التقرير الفروق القائمة بين أوضاع ما بعد النزاعات وأوضاع ما بعد الكوارث، فإنه يركز على المسائل المشتركة، لا سيما ثلاثة مداخل رئيسية، هي: أمن الحياة، والتشاور والمشاركة، والتنسيق المؤسسي، حيث يسلط الضوء من خلالها على عناصر الحق في السكن اللائق. وفي الختام، يقدم التقرير عدداً من التوصيات إلى الدول والمجتمع الدولي بشأن سبل تعزيز جهود الوقاية والإغاثة والإصلاح، وذلك بإدماج الحق في السكن اللائق ضمن هذه الجهود.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٤-١	.....	أولاً - مقدمة
٣	١٣-٥	.....	ثانياً - حقوق الإنسان في أوضاع ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات
		.....	ثالثاً - الحق في السكن اللائق في أوضاع ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات: القضايا والمسائل الرئيسية
٧	٥٧-١٤	.....	ألف - الأوضاع المعقّدة، والتحديات الصعبة
٧	٢١-١٤	.....	باء - أمن الحياة
١٠	٣٥-٢٢	.....	جيم - التشاور والمشاركة
١٦	٤٩-٣٦	.....	دال - التنسيق المؤسسي ومراحل العمل والحق في السكن اللائق
٢٣	٥٧-٥٠	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات
٢٦	٦٧-٥٨	.....

أولاً - مقدمة

- ١ - هذا هو التقرير السنوي الثالث المقدم إلى المجلس من المقررة الخاصة الحالية، راكيل رولنيك.
- ٢ - يكتسي مجال التعمير في فترات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات أهمية خاصة بالنسبة إلى هذه الولاية. وسواءً تعلق الأمر بالكوارث الطبيعية وما بعدها أم بالبلدان التي تتعافى من النزاع، فإن الحاجة إلى إدماج معايير حقوق الإنسان في جهود الوقاية والإغاثة والإصلاح مُسلماً بها على نطاق واسع.
- ٣ - وقد بحثت المقررة الخاصة كيف أُدمج الحق في السكن اللائق ضمن مبادرات الإغاثة والتعمير الوطنية والدولية في فترات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات. ويوجز هذا التقرير النتائج التي توصلت إليها المقررة الخاصة^(١).
- ٤ - ويناقش الجزء الأول من التقرير مسألة حقوق الإنسان في سياق أوضاع ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات. ويتناول الجزء الثاني المسائل والقضايا الرئيسية الناشئة عن هذه الأوضاع والمتعلقة بالحق في السكن اللائق، مع التركيز على ثلاثة مجالات، هي: أمن الحيازة بوصفه أحد أبعاد الحق في السكن اللائق؛ والدور الحاسم للتشاور والمشاركة؛ والتنسيق المؤسسي للعمل وتحديد مراحل العمل. ويُختتم التقرير بعدد من التوصيات.

ثانياً - حقوق الإنسان في أوضاع ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات

- ٥ - تمثل النزاعات المسلحة والكوارث الطبيعية مشكلة هائلة ومتفاقمة في جميع أنحاء العالم، لما لها من عواقب مدمرة على السكان المتضررين ولما تفرضه من تحديات جسيمة على نطاق واسع. ففي كل عام تتسبب النزاعات في تشريد مئات الآلاف من السكان. وتشير تقديرات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين إلى أن العدد الكلي للمشردين قسراً من جراء النزاعات والاضطهاد بلغ ٤٣,٤ مليون شخص في نهاية عام ٢٠٠٩، وهو "أعلى رقم منذ منتصف تسعينات القرن الماضي". ويتضمن هذا الرقم ١٥,٢ مليون لاجئ، و ٩٨٣ ٠٠٠ ملتمس لجوء، و ٢٧,١ مليون مشرد داخلياً^(٢). وفي الوقت نفسه، يواجه العالم كوارث طبيعية

(١) تود المقررة الخاصة أن تشكر الباحثين التالية أسماؤهم لما قدموه من مساعدة في إعداد هذا التقرير: ناتالي بوغالسكي، دانا كلارك، جان دي بليسي، ماريسا إنسور، كريس هاغيتز، وروبرتو أوتولنغي. كما تلقت المقررة الخاصة تعليقات ومقترحات قيمة من سزيلارد فريكسكا، منسق برنامج المستوطنات البشرية التي تمر بأزمات، قسم الكوارث وما بعد النزاعات، موئل الأمم المتحدة.

(٢) UNHCR, 2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons (Geneva, 2010), p. 1

غير مسبوقة. وخلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٨ وقع ما متوسطه ٣٩٢ كارثة سنوياً في جميع أنحاء العالم. وفي عام ٢٠٠٩، أُبلغ عن وقوع ما مجموعه ٣٣٥ كارثة تسببت في مقتل ١٠ ٦٥٥ شخصاً وألحقت أضراراً بأكثر من ١١٩ مليون شخص، وألحقت خسائر تزيد قيمتها على ٤١,٣ مليار دولار أمريكي^(٣).

٦- وثمة أوجه تشابه وأوجه اختلاف بين أوضاع ما بعد الكوارث وأوضاع ما بعد النزاعات^(٤). فبينما تسفر النزاعات والكوارث في كثير من الأحيان عن تشرد واسع النطاق للسكان، يُعد التدمير المتعمد لسجلات الأراضي ونُظُمها أقرب بكثير إلى الوقوع بعد النزاعات مما هو بعد الكوارث، شأن ذلك شأن الاستغلال الثانوي لمنازل المشردين. وتبرز أساساً مسائل حقوق السكن في أوضاع ما بعد النزاعات كنتيجة لانتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان المرتكبة أثناء النزاعات. ولذلك يُطرح سؤال في أوضاع ما بعد النزاعات بشأن كيفية علاج الوضع وكيفية ضمان تقديم العدالة إلى الضحايا ودعم عملية المصالحة. ومن شأن التوصل إلى اتفاقات سلام وإنشاء أطر وآليات قانونية للعدالة الانتقالية أن يتيح الفرصة لتناول مسألة الحق في السكن اللائق في أوضاع ما بعد النزاعات، وإن كان كل ذلك يعتمد على مدى معالجة هذه الآليات والأطر لتلك الأسئلة، وعلى كيفية ذلك. ثم إن امتداد النزاعات لفترة طويلة يؤدي إلى فروق مهمة بين أوضاع ما بعد النزاعات وأوضاع ما بعد الكوارث. وبينما يراعي هذا التقرير هذه الفروق، فإنه سيركز أساساً على المسائل والأسئلة العامة التي تنشأ في كلا الوضعين.

٧- ومن الممكن أن تؤدي النزاعات والكوارث إلى آثار مدمرة للأفراد والأسر والمجتمعات. وتشمل هذه الآثار فقدان الحياة وأسباب المعيشة؛ وتدمير المنازل والممتلكات والبنية الأساسية؛ وعرقلة أو إنهاء الخدمات الأساسية؛ والتشريد القسري من الأراضي والمنازل والمجتمعات لمدة طويلة وأحياناً بصفة دائمة. ومع أن الثروة والسلطة لا يحضن من هذه الآثار، ففي معظم الحالات يكون الفقراء والمحرومون اجتماعياً هم الأشد تضرراً؛ وهم أيضاً الأقل قدرة على تحمل الصدمات الاقتصادية، ومن ثم يحتاجون عموماً إلى أطول فترة للتعافي.

٨- ويتعرض الفقراء في كثير من الأحيان لأكبر قدر من الخسائر في حالات الكوارث، لاضطرارهم إلى الإقامة في أراضٍ هشة ومكشوفة ومعرضة بشدة لتأثيرات الكوارث. وحال وقوع كارثة، تتفاقم جوانب الضعف التي تعاني منها أصلاً هذه الفئات، وتحمل النساء

(٣) F. Vos, J. Rodriguez, R. Below and D. Guha-Sapir, Annual Disaster Statistical Review 2009: The numbers and trends, CRED, Brussels, 2010, p. 1

(٤) UN-HABITAT, Land and Natural Disasters. Guidance for Practitioners (Nairobi), pp. 10-11; W. Fengler, A. Ihsan, and K. Kaiser, "Managing Post-Disaster Reconstruction Finance: International Experience in Public Financial Management", World Bank Policy Research Working Paper 4475, World Bank (Washington D.C., 2008), pp. 3-4

والأطفال والجماعات المهمشة وطأة الكارثة. وبعد الكارثة، عادة ما تُرفض رسمياً محاولات الفقراء العودة إلى منازلهم، على أساس أن عودتهم لن تكون مأمونة و/أو غير مسموح بها لعدم حيازتهم دليلاً رسمياً على حقهم في المعيشة هناك في المقام الأول. وقد يؤدي ذلك إلى عواقب وخيمة على أسباب معيشة الأفراد والأسر والمجتمعات ككل. وفي حالة النزاعات، عادة ما يكون تشريد فئات معينة وتجريدها من ممتلكاتها استراتيجيات متعمدة تتبعها جماعة أو جهة في النزاع ضد جماعة أخرى. وقد يؤدي ذلك إلى تدمير كامل لأراضيهم ومنازلهم و/أو استغلال ثانوي لها، وإعاقة محاولاتهم العودة واسترجاع ممتلكاتهم.

٩- وبالإضافة إلى ما يواجهه ضحايا الكوارث والنزاعات من مشاكل وتحديات إنسانية خطيرة، فإنهم يتعرضون في كثير من الأحيان لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، منها دائماً الحق في السكن اللائق. وجدير بالذكر أن الأزمات الإنسانية هي أزمات لحقوق الإنسان. ومع ذلك، ونظراً إلى تركّز الاهتمام الدولي والوطني على الأزمات وتوجيه الموارد والجهود نحوها، فمن الممكن أن تمثل هذه الأزمات فرصاً مهمة لتعزيز حقوق الإنسان. وقد لاحظ البنك الدولي "... أن النزاعات، إلى جانب إثارها أهواً ومعاناة، تزعزع أيضاً الطرق القديمة في تناول الأشياء وتتيح للفقراء فرصاً جديدة لتحسين أوضاعهم. ومع ذلك، لا تلوح إلا فرصة محدودة في أعقاب النزاعات قبل أن تبدأ العوائق القديمة في الطفو على السطح"^(٥).

١٠- ومنذ تسعينات القرن الماضي، يتزايد إدراك أهمية اتخاذ نهج لحقوق الإنسان (واستخدام آليات لإنفاذ حقوق الإنسان) في تسوية النزاعات وبناء السلام. وقد شدّد الأمين العام على أن تعزيز حقوق الإنسان هو الخيط المشترك لعمل المنظمة في مجال السلام والأمن إذ قال: "تشارك هيئات حقوق الإنسان في أنشطة الإنذار المبكر والأنشطة الوقائية، وتتجسد اعتبارات حقوق الإنسان بصورة متزايدة في تصدينا للأزمات"^(٦). وأعلن أيضاً الأمين العام أن الأمم المتحدة قد بدأت في تنفيذ نهج قائم على الحقوق في مجال التنمية، وهو نهج "لا يصف الحالات من حيث الاحتياجات الإنسانية أو المتطلبات الإنمائية فحسب، بل يصفها أيضاً من حيث التزام المجتمع بالاستجابة لحقوق الأفراد غير القابلة للتصرف. وهو نهج يمكن الناس من المطالبة بالعدالة باعتبارها حقاً لا باعتبارها إحساناً، ويوفر للمجتمعات المحلية أساساً أخلاقياً تطالب عن طريقه بالمساعدة الدولية عند الحاجة إليها"^(٧). وأصدر الأمين العام بعد ذلك مبادئ توجيهية إلى ممثليه الخاصين بشأن كيفية توجيه معايير حقوق الإنسان

(٥) World Bank, "Life After Conflict: Surprising Opportunities for Poor People to Escape Poverty," press release No. 2010/222/SDN (11 January 2010).

(٦) الوثيقة A/53/1.A. تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة الصادر في ٢٧ آب/أغسطس ١٩٩٨، الفقرة ١٧٢.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٧٤.

للمفاوضات المتعلقة بالسلام^(٨). وفي عام ٢٠٠٠، شدد تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات السلام ("تقرير إبراهيمي") على أهمية إدماج حقوق الإنسان في أعمال بعثات السلام. وتضمنت التوصيات الرئيسية التي قدمها الفريق بشأن استراتيجية للأمم المتحدة في مجال بناء السلام "إجراء تحول مفهومي في استخدام الشرطة المدنية وغيرها من عناصر توطيد سيادة القانون وخبراء حقوق الإنسان في عمليات السلام المعقدة بحيث ينعكس فيه زيادة التركيز على تعزيز مؤسسات إنفاذ القانون وتعزيز احترام حقوق الإنسان في بيئات ما بعد انتهاء حالات النزاع"^(٩). وأوصى الفريق أيضاً "بتعزيز قدرة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على تخطيط ودعم العناصر المتصلة بحقوق الإنسان في عمليات السلام"^(١٠).

١١- وثمة تطور مهم آخر هو وضع المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين، وهي المبادئ المعروفة باسم "مبادئ بنهيرو"^(١١). وتمثل هذه المبادئ ثمرة تحول بدأ في أوائل تسعينات القرن الماضي "من استجابات للعودة الطوعية مدفوعة أساساً بعوامل إنسانية إلى نهج للعودة أكثر استناداً إلى الحقوق [...] متأصلة على نحو متزايد في مبدأ العدالة الإصلاحية ورد الحقوق من باب الإنصاف القانوني الذي من شأنه أن يدعم اللاجئين والمشردين داخلياً في اختيارهم حل مستديم (العودة أو إعادة التوطين أو الاندماج المحلي)"^(١٢).

١٢- وقد استغرق الاعتراف الصريح بآثار استجابات ما بعد الكوارث على حقوق الإنسان وقتاً طويلاً. وتشير لجنة الأمم المتحدة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى أن الكوارث الطبيعية كان "ينظر إليها كأوضاع تثير تحديات ومشاكل ذات طبيعة إنسانية أساساً"^(١٣) رغم أن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أدرجت في تعليقها العام رقم ٤ ضحايا الكوارث الطبيعية وسكان المناطق المعرضة للكوارث ضمن قائمة الفئات المحرومة

(٨) International Council on Human Rights Policy, Negotiating Justice? Human Rights and Peace

.Agreements. International Council on Human Rights Policy, 2006, p. 18

(٩) الوثيقة A/55/305، الفقرة ٤٧.

(١٠) المرجع نفسه، الفقرة ٢٣٤.

(١١) اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، "التقرير الختامي للمقرر الخاص، باولو سيرجيو بنهيرو. المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين"، E/CN.4/Sub.2/2005/17.

(١٢) منظمة الأغذية والزراعة، مركز رصد التشرذ الداخلي، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، موئل الأمم المتحدة، ومفوضية شؤون اللاجئين، Handbook on Housing and Property Restitution for refugees and displaced persons: implementing the 'Pinheiro Principles' (2007), p. 10. انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥: المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجزر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

(١٣) IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster, Brookings-Bern Project on Internal Displacement (Washington, D.C., 2008), p. 1

التي "ينبغي أن يُنظر إليها على سبيل الأولوية في مجال السكن"^(١٤). وقد حدثت خلال العقد الماضي تحولات مهمة وجديرة بالثناء في هذا النهج. وتشير اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى: "تزايد الاعتراف بضرورة حماية حقوق الإنسان في هذه الأوضاع أيضاً. وقد أكدت أمواج تسونامي والأعاصير والزلازل التي ضربت بعض مناطق آسيا والأمريكيتين في الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥ ضرورة الانتباه إلى التحديات المتعددة لحقوق الإنسان التي قد يواجهها ضحايا هذه الكوارث. وكثيراً ما لا تحظى حقوق الإنسان المكفولة لضحايا الكوارث بالعناية الواجبة. [...] وكثيراً ما تكون انتهاكات حقوق الإنسان غير مقصودة أو مُخططة. وقد تنتج هذه الانتهاكات عن عدم كفاية الموارد والقدرات اللازمة للتأهب والتصدي لعواقب الكوارث. وقد تكون هذه الانتهاكات، في أحيان كثيرة، نتيجة للسياسات غير المناسبة أو الإهمال أو الخطأ غير المقصود. ويمكن تجنب هذه الانتهاكات إذا أخذت الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية ضمانات حقوق الإنسان في الاعتبار منذ البداية"^(١٥).

١٣ - وأكدت أيضاً اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن "حقوق الإنسان هي الأساس القانوني لجميع الأعمال الإنسانية المتعلقة بالكوارث الطبيعية. ولا يوجد أي إطار قانوني آخر لتوجيه هذه الأنشطة، لا سيما في المناطق التي لا يوجد بها نزاع مسلح". ويتعلق هذا التحول أيضاً بالاستدامة الأطول أجلاً. ويساعد هذا التحول الأطراف الفاعلة ذات الصلة على التخطيط للخطوات المقبلة التي تتجاوز عمليات الإغاثة الأولية وتحقيق الاستقرار^(١٦).

ثالثاً - الحق في السكن اللائق في أوضاع ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات: القضايا والمسائل الرئيسية

ألف - الأوضاع المعقّدة، والتحديات الصعبة

١٤ - يحظى الحق في السكن كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي ملائم بالاعتراف على الصعيد الدولي. "ولا ينبغي أن يُفسّر الحق في السكن بالمعنى الضيق أو المقيّد الذي يساوي بينه، مثلاً، وبين توفير المأوى الذي لا يزيد على وجود سقف فوق رأس الشخص، أو بالمعنى الذي يرى المأوى مجرد سلعة. إنما ينبغي النظر إلى الحق في السكن اللائق على أنه حق العيش في مكان ما بأمان وسلام وكرامة"^(١٧). وتمشياً مع هذا التفسير، تُقاس "اللياقة" في

(١٤) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤: الحق في السكن اللائق (المادة ١١) من العهد (الدورة السادسة، سنة ١٩٩١)، الفقرة ٨(هـ).

(١٥) IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, pp. 1-2.

(١٦) المرجع نفسه، ص ٢.

(١٧) التعليق العام رقم ٤، الفقرة ٧.

ضوء قائمة من العوامل الرئيسية، منها الأمن القانوني للحيازة؛ وتوافر الخدمات والمواد والمرافق والبنية الأساسية؛ والقدرة على تحمل التكاليف؛ والصلاحية للسكن؛ وتيسر تلبية الاحتياجات؛ والموقع؛ والملاءمة من الناحية الثقافية^(١٨). ومن ثم، فإن السكن ليس مجرد سلعة توفر المأوى، إنما هو أكثر بكثير من الهيكل المادي الذي يوفر الحماية، وتزيد قيمته على ما يُدفع لشراؤه أو بيعه أو إعادة بنائه. إن للسكن قيمة اجتماعية متأصلة.

١٥ - ويتأثر الحق في السكن اللائق تأثراً شديداً بالكوارث والتراعات، لما تُحدثه من أضرار ودمار، وفقدان للسجلات، وتشريد للأفراد والأسر والمجتمعات. ونظراً إلى ضخامة عدد السكان المتضررين في كثير من الأحيان، لا ينبغي أن يُقاس تأثير التراعات والكوارث على هذا الحق من حيث عدد الأصول المادية المدمرة وعدد السكان المشردين. إنما ينبغي فهمه أيضاً، وربما في المقام الأول، من حيث مدى تفكك العلاقات والشبكات والأصول الاجتماعية؛ وتدمير أسباب المعيشة المزلية التي بُنيت على مدى سنوات عديدة؛ والنيل من الحقوق المعقدة والمتعددة الجوانب في حيازة الأراضي. ويمكن معالجة مسألة تدمير المساكن باعتبارها أصلاً مادياً بإصلاحها وتجديدها وإعادة بنائها، وهي مهمة عاجلة وصعبة إلى حد بعيد في أعقاب الكوارث والتراعات. فمعالجة مسألة تدمير المساكن كأصل اجتماعي، من ناحية، تستلزم مزيداً من الإجراءات الطويلة الأجل والمتعددة الأوجه والمستندة إلى فهم عميق لنظم الحيازة وتاريخ المستوطنات المتضررة، ولا سيما تاريخ ساكنها الفقراء المهمشين. وتستلزم المعالجة أيضاً التيقظ أثناء الإصلاح والتعمير لضمان عدم النيل من حقوق الحيازة التي كان يُتمتع بها سابقاً أو انتقاصها، بأي شكل من الأشكال، وإنما حمايتها وتعزيزها إن أمكن.

١٦ - وتزداد صعوبة هذه المهام في حالات التشرد الجماعي الطويل الأمد. ويُعتبر التشرد سبباً معروفاً لانتهاكات حقوق الإنسان، لا سيما حقوق السكن. ويحدد الخبراء في مجال التشرد وإعادة التوطين ثمانية مجالات خطر رئيسية مسببة للتشرد والفقير، هي: عدم ملكية الأراضي، والبطالة، وعدم وجود مسكن، والتهميش، وارتفاع معدل الاعتلال والوفيات، وانعدام الأمن الغذائي، وعدم الحصول على موارد الملكية المشتركة، والتفكك الاجتماعي وتفكك أواصر المجتمع^(١٩). وفي حين يحدث التشرد آثاراً مدمرة على جميع المتضررين، يُلاحظ أن الفئات المعرضة للتمييز، بمن فيها النساء والأقليات والأطفال والأشخاص ذوو الإعاقة، هي الأشد تضرراً. وما لم تُبذل جهود مكثفة ومتسقة لتخفيف عواقب التشرد، سيطول أمد هذه العواقب وستسبب أنماطاً من الفقر والاستبعاد والتبعية والاستضعاف.

(١٨) المرجع نفسه، الفقرة ٨.

(١٩) Cernea, M.M., "Impoverishment Risks, Risk Management, and Reconstruction: A Model of Population Displacement and Resettlement", ورقة مقدمة إلى الندوة المعنية بالطاقة الكهربائية والتنمية المستدامة (بيجين، ٢٧-٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤)، الصفحات ٩-٢٨.

١٧- وتُعتبر عملية العودة والتعافي والتعمير أولوية عاجلة في أوضاع ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات. ووفقاً للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات: "بيّنت التجربة أن زيادة مدة التشرّد يزداد خطر انتهاكات حقوق الإنسان. وبوجه خاص، يُتوقع أن يصبح التمييز وانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أكثر انتظاماً بمرور الوقت"^(٢٠). وتشير المبادئ التوجيهية الواردة في دليل التعمير بعد الكوارث الطبيعية إلى أن سياسة التعمير الجيدة تساعد على تنشيط المجتمعات وتمكين الناس من إعادة بناء منازلهم وسبل حياتهم وأسباب معيشتهم، وأن التعمير يبدأ من يوم وقوع الكارثة^(٢١).

١٨- غير أن هناك العديد من العقبات التي كثيراً ما تعترض سرعة العودة والتعافي والتعمير. وقد تشمل هذه العقبات المخاطر (مثل الأضرار التي تلحق بالمباني، والمخاطر الصحية، وعدم استقرار الأرضية)؛ وصعوبة الوصول؛ وعجز السلطات عن تقديم الخدمات إلى المنطقة؛ وعدم توفر الموارد. ومع ذلك، يتعين على السلطات المعنية اتخاذ التدابير اللازمة للتغلب على هذه العقبات دون أدنى تأخر. وتبين المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أنه: "عقبَ مرحلة الطوارئ، ينبغي أن يُمنَح الأشخاص المشردون بفعل الكوارث الطبيعية حرية اختيار العودة إلى منازلهم وأماكن إقامتهم الأصلية، أو البقاء في المنطقة التي شُردوا إليها، أو إعادة توطينهم في منطقة أخرى من البلد. ولا يجوز أن يُخضع حقهم في الاختيار لأي قيود إلا ما ينص عليه القانون من قيود ضرورية لحماية الأمن القومي، وسلامة وأمن السكان المتضررين، والنظام العام، والسلامة، والصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق الآخرين وحياتهم. وبوجه خاص، لا يجوز حظر عودة الأشخاص المشردين بفعل الكوارث إلى منازلهم وأماكن إقامتهم الأصلية إلا إذا كانت في مناطق بها مخاطر فعلية تهدد حياة الأشخاص المتضررين وسلامتهم البدنية وصحتهم. ولا يجوز أن تستمر القيود إلا باستمرار هذه المخاطر، ولا يجوز فرضها إلا إذا لم تتح تدابير أخرى للحماية أخف وطأة أو تعذر اتخاذها"^(٢٢).

١٩- ويمكن أن يؤدي عدم اتخاذ التدابير المناسبة في الوقت المناسب إلى عواقب خطيرة على الأشخاص المتضررين. وقد يتفاقم الوضع في حالات ما بعد النزاعات، حيث من الممكن أيضاً أن تشمل العقبات التي تعترض طريق العودة والتعافي تهديدات بالعنف ضد الأسر أو الجماعات العائدة، والاستغلال الثانوي للأراضي والمنازل، وغير ذلك من العقبات.

(٢٠) .IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, p. 1

(٢١) Abhas, K. J. et al., Safer homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters, The World Bank and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (Washington D.C., 2010) pp. ix, 1-2

(٢٢) .ASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, pp. 20-21

٢٠- وفي أوضاع ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، ثمة توتر حتمي بين الحاجة الملحة إلى التصرف بسرعة وحسم لتيسير عودة المشردين إلى أراضيهم ومنازلهم وبين الحاجة إلى التزام الدقة والشمول في التعامل مع المسائل البالغة التعقد بالفعل. وقد يزداد الأمر تعقداً في أوضاع ما بعد النزاعات، حيث يدور التوتر بين متطلبات السلام القصيرة الأجل والحلول التوفيقية، وبين الاحتياجات الطويلة الأجل إلى عملية مستدامة للمصالحة والتعمير. ومن المهم جداً إيجاد طرق عملية وملائمة محلياً لحل هذه المعضلة. ونظراً إلى ما للحق في السكن اللائق من معنى واسع، ليست عملية حماية وإعمال هذا الحق أبداً عملية واضحة مستقيمة يمكن بسهولة أن تُستنتج منها علاقة سببية واضحة بين الإجراءات المتخذة على أرض الواقع وبين التأثير النهائي. فعوامل من قبيل التشرذم الجماعي، والتدمير المتكرر للسجلات المتعلقة بالأراضي والممتلكات، وعدم وجود وثائق تُثبت تاريخ الاستغلال الطويل الأمد للأراضي من جانب مستغليها وشاغليها غير الرسميين، ونشوء "الحقوق في حالات النزاع" (مثل استغلال الأراضي مقابل ردها)، وعدم كفاية الأطر القانونية التي تُنظم إدارة الأراضي، والإجراءات التي تتخذها الجماعات القوية صاحبة المصلحة الحريصة على اغتنام الفرصة في استثمار مُربح، كلها عوامل تدعو في المقام الأول إلى التزام الحذر وإجراء تحليل دقيق للخيارات الاستراتيجية. وفي أوضاع الأزمات، حيث تتمثل الأهداف الأساسية للحكومات والجهات الفاعلة الخارجية المشاركة على أرض الواقع، أولاً وقبل كل شيء، في توفير المأوى العاجل ودعم أسباب المعيشة الأساسية، قد يبدو من غير الممكن تناول مسألة حقوق السكن والتحديات المتعلقة بجيازة الأراضي.

٢١- كيف ينبغي للحكومات والوكالات الثنائية الأطراف والمتعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية وغيرها من مؤسسات الدعم أن تتصدى لهذه الأوضاع المعقدة والتحديات الصعبة؟ لقد حدّدت المقررة الخاصة ثلاث مسائل رئيسية تراها مداخل حاسمة لإدماج الحق في السكن اللائق في جهود التعمير، هي: أمن الجيازة، والمشاركة والتنسيق، والنظر في تأثير هاتين المسألتين على العناصر الأخرى للحق في السكن اللائق التي عادةً ما تُهمل أو يُتغاضى عنها، ومنها الموقع والملاءمة من الناحية الثقافية وتوافر الخدمات والمرافق والبنية الأساسية.

باء - أمن الجيازة

٢٢- يعتبر أمن الجيازة بُعداً أساسياً مهماً للحق في السكن اللائق. وهو أيضاً واحد من قائمة عناصر السكن اللائق، وهو بمثابة مبادئ توجيهية مهمة للمؤسسات المعنية بالتصدي لأوضاع ما بعد النزاعات وما بعد الكوارث. ووفقاً للتعليق العام رقم ٤، "إن شغل المسكن يتخذ أشكالاً مختلفة منها الإيجار (العام والخاص)، والإسكان التعاوني، وشغل المسكن من قِبَل مالكه، والإسكان في حالات الطوارئ، والاستيطان غير الرسمي، بما في ذلك الاستيلاء على الأراضي أو العقارات. وبصرف النظر عن نوع شغل المسكن، ينبغي أن يتمتع كل شخص

بدرجة من الأمن في شغل المسكن تكفل له الحماية القانونية من الإخلاء بالإكراه، ومن المضايقة، وغير ذلك من التهديدات. وكذلك، يمكن للدول الأطراف أن تتخذ تدابير فورية ترمي إلى توفير الضمان القانوني لشغل المسكن بالنسبة إلى الأشخاص والأسر الذين يفتقرون حالياً إلى هذه الحماية، وذلك من خلال تشاور حقيقي مع الأشخاص والجماعات المتأثرة^(٢٣).

٢٣- ويعتبر هذا الاعتراف بتعددية أشكال الحيازة المشروعة، وواجب توفير الحماية للحائزين، عنصرين بالغين الأهمية في التعامل مع مسألة تدمير المساكن أو تشريد السكان، إن أمن الحيازة لا غنى عنه لإعمال الحق في السكن اللائق، وله تأثير كبير على الموقع بوصفه عنصراً أساسياً آخر من عناصر لياقة المسكن. ومن المفارقات أن انعدام هذا الأمن هو في كثير من الأحيان من الأسباب التي تُسهم بالفعل في حدوث النزاعات وفي التعرض للكوارث. ولذلك ينبغي أن تُبحث، في إطار محاولة تناول حقوق السكن في أوضاع ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، تحديات أمن الحيازة التي تفرضها هذه الأوضاع. أما الإجراءات المتخذة في فترات ما بعد الأزمات فيما يخص تدمير المساكن و/أو تشريد السكان دون أخذ مسألة أمن الحيازة في الاعتبار، فمن المرجح ألا تحقق ثمرتها، بل قد تؤدي هي نفسها في المستقبل إلى نزاعات ونزع للملكية وتفاقم لجوانب الضعف. ومن ناحية أخرى، من شأن الإجراءات الحاسمة المتخذة في الوقت المناسب والقائمة على تقييم وتحليل مستنيرين لهذه التحديات الأساسية أن تُسهم إسهاماً كبيراً في وضع استراتيجيات للترميم والتعمير والتطوير.

٢٤- ويشير فريق التقييم المستقل إلى أن: "العمليات المنفذة في أعقاب الكوارث يجب أن تتعامل على نحو مبكّر وبقوة مع مسائل ملكية الأراضي. فينبغي، إن أمكن، تنظيم سندات ملكية الأراضي أو منح وكالة وظيفية [...] فإذا تعذر اتخاذ هذه التدابير، تعيّن إيجاد وسائل بديلة لضمان عدم الاستيلاء التام على الأراضي أو لضمان عدم الالتفات للدعاوى الاحتياطية. ويجب على الحكومات أن تساعد على منع استغلال الأراضي اللازمة بوجه عاجل لعمليات التعمير"^(٢٤). ومع أن تقييم ضرورة اتخاذ إجراءات قوية والحاجة إليها هو عين الصواب، فإن التشديد على تنظيم سندات الملكية، بما في ذلك الأشكال الأخرى للحيازة التي تغطيها "الوكالة الوظيفية"، أمر تكتنفه المشاكل. فينبغي بذل العناية كي لا يؤدي ذلك إلى برامج تشجع الاستغلال التجاري العاجل أو القسري للأراضي والمساكن؛ أو إلى عملية تساند التملك الرسمي مما يُضعف أو يستبعد الأشكال الشرعية البديلة لأمن الحيازة، كما في حالة

(٢٣) التعليق العام رقم ٤، الفقرة ٨(أ).

(٢٤) Independent Evaluation Group (World Bank, IFC, MIGA), "World Bank Group Response to the Haiti Earthquake: Evaluative Lessons (2010, p. 2), available at: http://siteresources.worldbank.org/INTOED/Resources/disaster_note.pdf

كمبوديا التي سُنِّقَتْ لاحقاً. والعديد من الأشكال الشرعية الأخرى للحيازة تحتاج في حد ذاتها إلى الاعتراف والحماية والدعم.

٢٥- وتمثل حالة ما بعد النزاع في تيمور - ليشتي مثلاً مفيداً للمخاطر الناجمة عن عدم التصدي في الوقت المناسب للتحديات الأمنية المتعلقة بجيازة الأراضي. وتشير التقديرات إلى أن العنف الذي أعقب استفتاء عام ١٩٩٩ أدى إلى تشريد سكان ٦٧ ٥٠٠ منزل من نحو ١٧٠ ٠٠٠ منزل (أي ٤٠ في المائة من جميع المنازل)^(٢٥)؛ في حين دُمِّرَ نحو ٧٠ في المائة من كل البنية الأساسية المادية أو صارت غير صالحة للسكن^(٢٦). كما دُمِّرَت الوثائق الإدارية، بما فيها سجلات الملكية، أو نُقِلَتْ إلى إندونيسيا^(٢٧). وقد فرَّ نحو ٣٠٠ ٠٠٠ شخص أو أُجبروا على الانتقال إلى إقليم تيمور - ليشتي الإندونيسي؛ في حين أن نحو ٤٥٠ ٠٠٠ شخص من جملة السكان البالغ عددهم ٩٠٠ ٠٠٠ نسمة سُردوا داخلياً^(٢٨). أما منازل اللاجئين التي تُركت خالية فقد شغلها أشخاص آخرون دُمِّرَت منازلهم في معظم الأحيان. وخلال الأشهر والسنوات التالية، وجد اللاجئون العائدون منازلهم مشغولة مما اضطرهم إلى دفع تعويض للمستغلين الثانويين على "حراسة" منازلهم أو تحسينها لكي يغادروها. وفي حالات عديدة رفض المستغلون الثانويون المغادرة، مما دفع العائدين إلى البحث عن مأوى في مكان آخر^(٢٩). وقد خلَّفَ هذا الوضع للإدارة الانتقالية والحكومة المقبلة إرثاً بالغ التعقيد فيما يتعلق بالحقوق في الأراضي والمساكن كمي تتولى تسويته وحلّه. وازداد الوضع تعقداً بسبب الأحداث التي وقعت بعد الاستفتاء انطلاقةً من الخلفية التاريخية لموجات مصادرة الأملاك والتشريد ونُظِمَ الأراضي المفروضة من الخارج إبان الاحتلال البرتغالي والغزو الياباني والاستيلاء الإندونيسي.

٢٦- وأسفر ذلك عن سيادة وضع من انعدام أمن الحيازة والتوتر بشأن الأراضي والممتلكات والمساكن خلال فترة الحكومة الانتقالية تحت إشراف الأمم المتحدة وخلال السنوات الأولى لحكومة جمهورية تيمور - ليشتي الديمقراطية المستقلة حديثاً. ورغم النداءات العاجلة التي أطلقتها جهات فاعلة مختلفة، بدايةً من عام ١٩٩٩، والمقترحات التي وضعتها وكالات ووحدات حكومية مختلفة، لم يجر التصدي على نحو كامل للمسائل الرئيسية المتعلقة

"Towards a Medium-Term Sector Strategy for Housing in East Timor", Hassell Pty. Ltd., (March 2002) para. 27 (٢٥)

.Daniel Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor* (Canberra, Asia Pacific Press, 2008), p.8 (٢٦)

."Towards a Medium-Term Sector Strategy for Housing in East Timor", para. 27 (٢٧)

.Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor*, p. 5 (٢٨)

J. du Plessis and S. Leckie, "Housing Property and Land Rights in East Timor: Proposals for an Effective Dispute Resolution and Claim Verification Mechanism", UN-Habitat, (31 May 2000), pp. 9-10 (٢٩)

بالحياسة. ويعتبر هذا الفشل واحداً من دوافع العنف الذي اندلع بعد ذلك في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ وأدى إلى فرار ١٥٠.٠٠٠ شخص (١٥ في المائة من سكان تيمور - ليشتي من أرضهم ومنازلهم؛ وأقيم ٦٥ مخيماً ومأوى مؤقتاً للمُشردين داخلياً؛ وسكن مستغلون ثانويون العديد من الممتلكات المهجورة؛ وتعرض نحو ٦.٠٠٠ منزل في ديلي للتدمير أو لأضرار شديدة؛ وحرقت قرى كاملة في بعض المناطق الريفية^(٣٠).

٢٧- وأسفرت هذه الموجة من العنف ومصادرة الأملاك التي اندلعت في أعقاب تلك الأحداث عن اتخاذ مجموعة طموحة من الإجراءات العلاجية في شكل استراتيجية للإنعاش الوطني أُطلقت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ بعنوان "معاً نبني المستقبل". وقد ركزت الأركان الخمسة لهذه الاستراتيجية على ما يلي: عودة المُشردين داخلياً وإعادة توطينهم؛ وإنشاء نظام للضمان الاجتماعي لأضعف فئات المجتمع؛ والتصدي لمسائل الأمن. بما فيها التعاون مع المجتمعات في تحديد مصادر النزاع والتصدي لها؛ وتوفير فرص كسب الرزق عن طريق خطط لتوفير فرص العمل؛ وبناء الثقة داخل المجتمعات وبين الشعب والحكومة. ومع ذلك لم تُنفذ عدّة جوانب لهذه الاستراتيجية. فمثلاً، قُلِّصت بشدة مجموعة الخيارات التي ذُكِرَ مبدئياً أنها ستتاح للمُشردين داخلياً العائدين - حيث اقتصرَت هذه الخيارات على سداد التعويضات النقدية الجماعية. وفي نهاية المطاف، اقتصر البرنامج المنفَّذ الرامي إلى عودة المُشردين داخلياً وإعادة توطينهم وإعادة بناء منازلهم على هذه المدفوعات بالإضافة إلى عملية للمصالحة والحوار (تُنَاقَش أدناه). وفي تموز/يوليه ٢٠١٠، كانت المدفوعات لا تزال تُؤدَّى، وبلغ عدد المستفيدين منها نحو ١٧.٠٠٠ أسرة معيشية^(٣١). ونظراً إلى توقع حدوث مزيد من الاضطرابات وافتقار الدولة للقدرات اللازمة للتصدي لها، ثمة حجج قوية تؤيد منح الناس الأموال التي يُلبون بها احتياجاتهم من المسكن واحتياجاتهم العاجلة من أسباب كسب الرزق. كما أتاح هذا النهج إيجاد حلول فردية مناسبة لمسألة استعادة المساكن وسُبل كسب الرزق. ومع ذلك، برزت عدة مشاكل من منظور حقوق الإنسان، منها ما يلي: (أ) ذهاب معظم المبالغ المدفوعة إلى أرباب الأسر الذكور، دون اتخاذ أي تدابير تضمن إنفاق هذه الأموال على سكن الأسرة بكاملها؛ (ب) اضطراب الأسر التي تواجه ضغطاً مالياً شديداً إلى استخدام المدفوعات النقدية لتغطية النفقات العاجلة القصيرة الأجل بدلاً من السكن؛ (ج) تضييع الدولة لفرصة مهمة لتوجيه الأموال نحو مواقع السكن الجيدة والخدمات، وذلك بسبب لجوء الحكومة إلى المدفوعات النقدية.

(٣٠) Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 2009. "Timor-Leste: IDPs have returned home, but the challenge of reintegration is just beginning", Norwegian Refugee Council, 9 December 2009, Geneva, p. 3.

(٣١) رسالة بالبريد الإلكتروني وردت من وزارة التضامن الاجتماعي، تيمور - ليشتي، في ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٠.

٢٨- وثمة شاغل أكثر خطورة هو أن استراتيجية الإنعاش الوطني تعيّن تنفيذها في غياب مستمر لإطار قانوني ينظم ملكية الأراضي والممتلكات وحل النزاعات، رغم النداءات العديدة المطالبة باتخاذ إجراءات ورغم المقترحات العديدة بوضع هذا الإطار من أجل استعادة الثقة في وضع يتسم بالانعدام الكامل لأمن الحيازة. ورغم بعض الجهود الجديرة بالثناء التي بذلها عدد من المسؤولين المتفانين في حكومة تيمور - ليشتي ومن المستشارين الدوليين في التعامل مع مشكلة حيازة الأراضي، لم يبدأ إحراز تقدم ملموس نحو تحقيق الثقة إلا في عام ٢٠٠٨. وأقر في تموز/يوليه ٢٠٠٨ "مرسوم السجل العقاري" الذي يُفوض المديرية الوطنية لخدمات الأراضي والممتلكات والمسح العقاري، وبرنامج إيتا نيا راي، جمع بيانات عن حيازة الأراضي في البلد؛ كما أقر مجلس الوزراء في ١٠ آذار/مارس ٢٠١٠ مشروع قانون انتقالي للأراضي، وهو في انتظار النظر فيه من جانب البرلمان منذ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

٢٩- وتمثل كمبوديا مثلاً آخر لحالات ما بعد النزاع، فهي بلد لا يزال يتعافى من الدمار الذي حلّ به في عهد الخمير الحمر الذين دمروا على نحو منهجي نظام حيازة الأراضي القائم، وشرّدوا ملايين السكان قسراً من منازلهم (بما في ذلك إخلاء مدينة بنوم بنه)، ودمروا سجلات ملكية الأراضي. ورغم اعتماد قوانين جديدة للأراضي، أدى ضعف سيادة القانون والافتقار إلى القدرة المؤسسية إلى تفشي ثقافة الفساد وتيسير الاستيلاء على الأراضي، في كثير من الأحيان من جانب النخبة على حساب الفقراء. وتبين شكوى قدمت حديثاً إلى فريق التفتيش التابع للبنك الدولي باسم الأشخاص المهتمين بإخلاء منازلهم القريبة من بحيرة بويغ كاك في بنوم بنه بعض هذه المشاكل. وقد اعترض أصحاب الشكوى على تصميم مشروع إدارة وتنظيم الأراضي وعلى تنفيذه، وهو المشروع الذي أُعدّ لدعم قانون الأراضي لعام ٢٠٠١. ويهدف هذا المشروع، الممول أساساً من البنك الدولي، إلى وضع إطار تنظيمي وسياسة للأراضي، وبناء قدرات الوكالات الحكومية ذات الصلة، ووضع نظام لتسجيل الأراضي وبرنامج لإصدار سندات الملكية، وتعزيز آليات حلّ النزاعات على الأراضي، وتطوير أساليب إدارة أراضي الدولة^(٣٢).

٣٠- ونجح مشروع إدارة وتنظيم الأراضي في تحقيق عدد من أهدافه، منها وضع الأجزاء الرئيسية للإطار القانوني وإصدار نحو ١,٣ مليون سند ملكية. ولكن رغم هذه الإنجازات، فإن فشل المشروع في معالجة أوجه التفاوت الأساسية في مراقبة وإدارة الأراضي يدل على أن المشروع لم يُحسن أمن الحيازة للفتات المعرضة للتشرد في المجتمع الكمبودي^(٣٣). ويرى الذين يتمتعون بحقوق رسمية أقل أن أمنهم المتعلق بالحيازة قد قوّض: "إن الاعتراف بحقوق الحيازة في قانون الأراضي لعام ٢٠٠١، بما في ذلك الحق في تحويل الحيازة إلى ملكية كاملة عن طريق

(٣٢) World Bank Inspection Panel, LMAP Eligibility Report, (2010) para. 23

(٣٣) N. Bugalski and D. Pred, "Land Title in Cambodia: Formalizing Inequality" in COHRE Housing and ESC Rights Law Quarterly, Vol. 7, No. 2, (June 2010), p. 4

سندات الملكية، كان الغرض منه أن يكون آلية لإدماج نظام الحيازة القائم أصلاً في النظام المركزي الرسمي ... [غير أن هؤلاء] الحائزين القانونيين متهمون بأنهم 'مستقطنون غير قانونيين' لأنهم لا يحملون سند ملكية 'قويًا'، وهو ما أصبح بدوره مبرراً شائعاً للإحلاء ... وبتوسيع نطاق نظام سندات الملكية الرسمي، عزز برنامج إدارة وتنظيم الأراضي التفوق الفعلي والمتصور للسندات القوية الصادرة بموجب المشروع بالمقارنة مع السندات الضعيفة الصادرة بموجب نظام الحيازة القائم أصلاً. وبذلك يكون نظام إدارة وتنظيم الأراضي قد أضعف عن غير قصد وضع الحيازة بالنسبة إلى الملاك الذين استُبعدوا من النظام الرسمي والذين يجب عليهم مواصلة الاعتماد على "السندات الضعيفة" كإثبات لحقوقهم في الأراضي"^(٣٤).

٣١- ويمكن استخلاص دروس مماثلة من أوضاع ما بعد الكوارث. فالكوارث تقع في إطار اجتماعي تحكمه مسائل معقدة من السلطة والسياسة والضعف والفقر الطويل الأجل، بما في ذلك انتشار انعدام الأمن على نطاق واسع. ويعتبر فهم هذا التعقد أمراً أساسياً لوضع وتنفيذ الإجراءات الناجحة. ويتمثل ذلك في حالة إعصار ميتش الذي ضرب هندوراس في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨. وتشير التقديرات الرسمية إلى تعرض ٢١ مدينة لأضرار شديدة بسبب هذا الإعصار، حيث ألحق أضراراً بـ ٨٢ ٧٣٥ منزلاً، ودمّر ٦٦ ١٨٨ منزلاً، وشرّد ٤٤ ١٥٠ شخصاً. كما أصيب ١٢٣ مركزاً صحياً و٥٣١ طريقاً بأضرار، ودمرت ثمانية مراكز صحية و١٨٩ جسراً^(٣٥). ونتيجة لذلك تضرر نحو ١,٥ مليون شخص.

٣٢- وبينما عانت جميع الفئات الاقتصادية من آثار الإعصار، فقد ألحقت أضراره تأثيرات أشد بالقطاعات السكانية الأكثر تهميشاً كالنساء الفقيرات، والمزارعين، والسكان الأصليين. ومن الجدير بالذكر أن العديد من هذه الجماعات كانت تعيش في أوضاع من انعدام أمن الحيازة في مستوطنات عشوائية ومساكن غير لائقة تقع في مناطق معرضة لمخاطر الرياح القوية والفيضانات والانهيارات الأرضية. ورغم صدور أوامر بالإحلاء، رفض الكثيرون ترك منازلهم خوفاً من فقدان ممتلكاتهم وما يصاحب ذلك من عواقب وخيمة وفي كثير من الأحيان مهلكة. وكانت أوجه الضعف، لا سيما انعدام أمن الحيازة، سبب الكارثة ونتيجتها على هؤلاء الأسر. وفي ظل انعدام حقوق الحيازة المعترف بها رسمياً، انتهى الأمر بالسكان إلى العيش على الهوامش في مناطق كانت في كثير من الأحيان الأشد تضرراً من الإعصار بسبب موقعها. ولذلك فإن أي تدابير للتصدي في أعقاب الكوارث، كان الغرض منها أن تشكل الأساس للتعافي الطويل الأجل، كان ينبغي لها أن تتصدى لانعدام الأمن الموجود أصلاً، بغية توفير الأساس للإعمال الكامل للحق في السكن اللائق.

(٣٤) N. Bugalski, M. Grimsditch and D. Pred, "Land Titling in Cambodia: Lessons from the Land Management and Administration Project" (forthcoming), p. 11

(٣٥) وزارة الصحة في هندوراس، برنامج التأهب للكوارث.

٣٣- وفي أعقاب إعصار ميتش، حالت مجموعة من العوامل دون تلبية احتياجات السكن الأساسية لسكان هندوراس المتضررين، ناهيك عن الأعمال الكاملة لحقهم في السكن اللائق. وتستنتج معظم التحليلات التي أُجريت للإجراءات التي اتخذت بعد إعصار ميتش أن كلاً من حكومة البلد والنظام الوطني لإدارة الطوارئ (الممثل بوكالته الرئيسية، وهي اللجنة الدائمة للطوارئ) لم تكونا على استعداد كاف لتلبية احتياجات الضحايا. أما الجانب الإيجابي فهو أن إعصار ميتش أدى إلى وصول موارد بشرية ومالية كبيرة. وكانت المبادرات المتخذة بعد الكوارث للتصدي لمسألة السكن تمثل فرصاً غير مسبوقه "للتعمير بشكل أفضل"^(٣٦). وبوجه خاص، حصلت العديد من النساء على الأراضي وأتيحت لهن فرصة المشاركة عن طريق بعض تلك الإجراءات المتخذة بتمويل من المانحين، وأصررن على أن تحرر سندات ملكية جميع المنازل المعاد بناؤها باسم الزوجات (لا الأزواج)، ويبرر ذلك افتراض أن "النساء لن يبعن المنزل". وطرح مشروع آخرى حلاً وسطاً هو تسجيل المنازل عقب الكوارث باسم مشترك ثم تسجيلها باعتبارها ممتلكات للأسرة.

٣٤- ويبيّن عدد من المبادرات الناجحة الرامية إلى الإصلاح والتعمير في هندوراس، حيث أُتيحت الأراضي غير المتنازع عليها على مسافة معقولة من فرص ومرافق كسب الرزق، أن تنمية المستوطنات يمكن أن تكون وسيلة مناسبة لدعم السكان المتضررين من الكوارث وأن تتيح ممارسات أفضل في مجالات مثل تخطيط المواقع، وتصميم المنازل، واستخدام مواد البناء وإنتاجها، والإمداد بالمياه والصرف الصحي، وحماية البيئة. وبيّنت حالات مثل بروغريسو وشولوتيكيا المشاركة المباشرة للسلطات المحلية بالتعاون مع مؤسسات الدعم الأخرى ومع أعضاء المجتمع المستفيد، وكل ذلك بمستويات غير مسبوقه من الدعم المقدم من الجهات المانحة ومنظمات الإغاثة.

٣٥- وشهدت أيضاً الفترة التي أعقبت إعصار ميتش تطوراً للإطار القانوني المتعلق بمسألتي الأراضي والسكن، ومع ذلك ظل النظام القضائي ضعيفاً ومن ثم ظلت المنافع المحتملة من التشريع الجديد غير متاحة للفقراء. وتفتقر الاستراتيجية الحالية في هندوراس إلى برنامج شامل لزيادة دعم الأراضي الحضرية وتحسين أمن الحيازة للفقراء والمهمشين.

جيم - التشاور والمشاركة

٣٦- يعتمد النجاح الطويل الأجل للإجراءات المتخذة فيما بعد الكوارث والتراعات، إلى حد بعيد، على الفهم السليم والمستنير للوضع المحلي. كما يتطلب ذلك مستويات عالية من التشاور مع السكان المتضررين ومشاركتهم المباشرة في عملية الإغاثة والتعمير في ذلك

(٣٦) K. J. Abhas, et al., Safer homes, Stronger Communities; C.W. Gould, "The Right to Housing Recovery after Natural Disasters", in Harvard Human Rights Journal. Vol. 22, Issue 2 (2010)

السياق. وفيما يتعلق بالحق في السكن اللائق وبالتشرد، يشمل ذلك بالتحديد السكان الذين لا يتمتعون على نحو كاف بالحقوق الرسمية في استخدام الأراضي وحيازتها.

٣٧- ونظراً إلى ما تتسم به أوضاع ما بعد النزاعات وما بعد الكوارث من طبيعة عاجلة ومتأزمة، قد يبدو من الصعب تنفيذ نهج جمع وتحليل المعلومات المفصلة وإشراك السكان المتضررين مشاركة مباشرة. فمن المرجح أن يتعارض هذا النهج مع الضغوط الإنسانية والسياسية القوية التي تركز على التعجيل بإعادة التوطين والتعمير وإعادة الإسكان. وفي أوضاع ما بعد النزاعات وما بعد الكوارث تصبح "المكاسب السريعة" معادلة لسرعة الإنجاز الفعلي الذي كثيراً ما يكون قليل المراعاة بل حتى الإدراك للعواقب السلبية المحتملة في الأجل الطويل. وإن الحصول على حق "خيارات السياسات" في مجال الأراضي والسكن يتطلب، في الظروف العادية، القيام بعمليات تحليل معقدة. وفي خضم الأزمات، قد تتعارض القرارات المتسارعة والإجراءات العملية الرامية إلى دعم سبل كسب الرزق مع الحاجة إلى توخي الحذر والتشاور المكثف مع المتضررين المباشرين.

٣٨- ورغم هذه التحديات، من المهم جداً ضمان توفير الوقت والفرصة لجمع المعلومات وتحليل وتقييم خيارات السياسات؛ وللتشاور المكثف مع المتضررين ومشاركتهم. ذلك أن الأشخاص المتضررين مباشرة من النزاعات والأزمات ليسوا مجرد ضحايا عاجزين. إنما هم دائماً أول "من يظهر على الساحة" وهم في كثير من الأحيان أول من يتخذ شكلاً ما من الإجراءات. وفي أعقاب ما أحدثه إعصار ميتش من دمار في هندوراس، اتسمت العمليات العاجلة المتعلقة بالإنقاذ والإغاثة وتحقيق الاستقرار بعد الكارثة بعزم شخصي ملحوظ ومظاهر واضحة للتضامن الاجتماعي، حيث فتحت المباني العامة والخاصة أبوابها للمشردين ولمن لا مأوى لهم. وقد قامت المجتمعات المحلية بنفسها في مناطق مختلفة من البلد بتنظيم ووضع استراتيجيات البقاء الخاصة بها. وانضم المواطنون إلى جماعات التضامن في الأحياء أو المجتمعات، وبادرت هذه الجماعات إلى الاضطلاع بمهام طارئة متكررة نظراً إلى عدم كفاية المساعدة الرسمية المقدمة وانعزال هذه الجماعات^(٣٧). وتضمنت بعض التدخلات الطارئة الأساسية عمليات بحث وإنقاذ، وتوفير المأوى المؤقت، وبرامج للصرف الصحي للتخلص من المخلفات البشرية والحيوانية، وتوزيع المياه والغذاء والأغطية والمواد المتزلية. وقد تناقض ذلك مع أسلوب الحكومة في التصدي للأزمة، حيث انطوى أسلوب الحكومة على مركزية سلطة الدولة، ثم أعلن بعد يومين عن الشروع في إعداد خطة وطنية للتعمير، ووضعت الخطة بطريقة سرية تفتقر إلى الشفافية.

(٣٧) Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), "Honduras: Assessment of the Damage Caused by Hurricane Mitch, 1998. Implications for Economic and Social Development and for the Environment", LC/MEX/L.367, 14 April 1999, p. 12

٣٩- وكشف بحث أجراه كل من شبكة التعلم الإيجابي للمساءلة والأداء في مجال العمل الإنساني واتحاد الوقاية الاستباقية في أعقاب الزلزال الذي ضرب جنوب آسيا في عام ٢٠٠٥ "أدلة متراكمة على رغبة المتضررين من الكوارث في المشاركة الكاملة في التصدي لها، ولو أدى ذلك إلى بطء عملية التنفيذ. غير أن ضغط الصرف - أي الرغبة في تبذير المال - حدد جزئياً آليات التصدي في الماضي"^(٣٨). ورغم أن الدراسة تركز على أهمية المشاركة، إلا أنها تقدم تحذيرات: "عند النظر إلى المجتمعات [...] من المهم أن نتذكر: ألا ننظر نظرة غير واقعية إلى قدرات السكان المحليين والمجتمعات المحلية على التصدي للوضع - فهم يواجهون عادة صعوبات هائلة في التصدي للكوارث الكبرى؛ وأن 'المجتمعات'، لا سيما في المناطق التي تشهد مظاهر تفاوت شديد، عادة ما تتألف من جماعات مصالح مختلفة، وكذلك من جماعات مهمشة قد تواجه هي أيضاً صعوبة في الإعراب عن آرائها؛ وأن 'المعايير' الثقافية قد تسير، مثلاً، في اتجاه مضاد لحقوق المرأة"^(٣٩).

٤٠- وينبغي إيجاد طرق للتغلب على هذه العقبات، إذ تأتي مسألتنا الملكية والمساءلة في صلب هذا الأمر. ويشير مبعوث الأمم المتحدة الخاص للانعاش من التسونامي، في تقريره لعام ٢٠٠٦ بشأن الدروس المستفادة من أمواج تسونامي التي ضربت المحيط الهندي في عام ٢٠٠٤ أنه "سيكون من قبيل المقايضة الفاشلة أن نضحي بالملكية المحلية في مقابل السرعة إن كان ذلك يعني تعطيل حقوق السكان المتضررين في إبلاغهم في الوقت المناسب عن خياراتهم، وعن المساعدة المتاحة لهم، وعن أي تأخر محتمل. والجانب الآخر للعملة، بالطبع، هو المساءلة أمام الأسر والمجتمعات نتيجة لجهود الإنعاش التي نبذلها. وعادة ما تأتي المطالبة بالمساءلة من الجهات المانحة الخاصة والمؤسسية، والأرجح أن تركز الوكالات المنفذة على هذا النوع من المساءلة أمام الرؤساء. وفي أغلب الأحيان لا تُسمح أصوات الناجين غير المتسقة، وفي أحسن الأحوال تولى أولوية ثانوية للمساءلة أمام المرؤوسين، وهي لا تقل أهمية عن المساءلة أمام الرؤساء. وهذا أمر مؤسف، إذ إن الناجين من الكوارث هم أفضل من يمكنهم وضع استراتيجية الانتعاش التي تلي احتياجاتهم على أفضل نحو. كما ينبغي أن يكونوا هم القضاة النهائيين للحكم على مدى نجاح جهود الانتعاش أو فشلها"^(٤٠).

٤١- ومن شأن اتباع النهج السليم وتقديم الدعم من جانب الحكومة الوطنية والوكالات الخارجية أن يساعد المتضررين مباشرة من الكوارث والتراعات على المشاركة المباشرة، رغم ما يواجهونه من تحديات هائلة. وتزداد أهمية هذه المشاركة في مناطق إعادة التوطين والتعمير.

(٣٨) T. Beck, "South Asia Earthquake 2005", ProVention Consortium and ALNAP briefing paper, p. 2

(٣٩) المرجع نفسه صفحة ٢.

(٤٠) W. J. Clinton, Lessons Learned from Tsunami Recovery: Key Propositions for Building Back Better. United Nations, Office of the UN Secretary-General's Special Envoy for Tsunami

..Recovery (2006) p. 4

فالأفراد والأسر والمجتمعات المتضررون يملكون المعرفة والخبرة المحليتين الحيويتين، ويمكنهم بالعمل معاً أن يكونوا شريكاً مفيداً في وضع وتنفيذ حلول مبتكرة. وينبغي، كلما أمكن، تعزيز عمليات التعمير في المجتمع، المرتبطة بعمليات التخطيط والتعمير على مستوى البلديات وعلى المستوى الوطني. ومن ثم، تقدم المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات نصائح للوكالات المختلفة "في إطار عملية تخطيط وإصلاح المساكن والمستوطنات (بأن) تبتكر استراتيجيات مجتمعية تعزز مشاركة جميع قطاعات المجتمعات المتضررة إلى أقصى مستوى ممكن (مثل أفرقة الإسكان المجتمعي). وينبغي للمجتمعات المحلية أن تشارك في اتخاذ القرارات المتعلقة بموقع المساكن والمستوطنات وتصميمها وبنيتها الأساسية لضمان سلامتها وصلاحياتها للسكن وتليتها للاحتياجات وملاءمتها من الناحية الثقافية"^(٤١).

٤٢- وقد بينت الدراسات التأثيرات السلبية المحتملة للفشل في اتباع هذا النهج. وأحد الأمثلة على ذلك هو البحث الذي أُجري في غوجارات، بالهند، عقب زلزال عام ٢٠٠١ الذي خلف ١,٢ مليون مشرد ودمر ١,٧ مليون عقار منها ١٥٠٠٠ مدرسة، وألحق أضراراً بـ ٤٩٠ مدينة و٨٠٠٠ قرية^(٤٢). وقد قوبل ذلك بجهود شاملة للإغاثة وإعادة التأهيل قامت بها هيئة إدارة الكوارث في ولاية غوجارات، حيث حققت نجاحاً عاماً وحازت إشادة دولية. وقد نُسقت عملية التصدي الاستجابة من خلال نظام "تبني القرى"، بينما اضطلعت المنظمات غير الحكومية وغيرها من الكيانات بمسؤولية إعادة بناء القرى. وخيَّرت الأسر المعيشية بين أمرين، إما قيام الملاك بالتعمير وإما قيام الجهات المانحة بالتعمير. وأُتبع نهج مختلفة في هذا الصدد، مما سمح بالمرونة وحقق نجاحات متفاوتة. وأكد عدد من الدروس المستفادة من الدراسة على أهمية المشاركة الفعالة للأشخاص المتضررين، وكذلك على تأثير الموقع على حياة المجتمعات المتأثرة. ففي إحدى الحالات، تبين أن بلدة جديدة، أقيمت على بعد ثلاثة كيلومترات من القرية الأصلية التي دُمرت، كانت بعد ست سنوات من الزلزال خاوية إلا من منزل أو منزلين يقيم فيهما عمال مهاجرون استأجروا العقارين من الملاك الذي بُنيت المنازل لهم. أما سكان هذه المستوطنة، الذي كانوا قد قبلوا مبدئياً عرض بناء المنازل لهم، فكانوا قد عادوا إلى القرية الأصلية وبنوا منازلهم الخاصة بهم: "[قال سكان القرية] إنهم لا يرغبون في ترك قريتهم،... إنها موطن أسلافنا". وعند سؤالهم عن بنى القرية، أجابوا بفخر إنهم بنوها بأنفسهم"^(٤٣). وفي قرية أخرى، حيث سكن الناس المنازل التي بنيت لهم،

(٤١) IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, p. 47

(٤٢) D. Sanderson and A. Sharma, "Winners and losers from the 2001 Gujarat earthquake", in Environment and Urbanization, Vol. 20, No.1 (April 2008) pp. 177-186

(٤٣) المرجع نفسه، صفحة ١٨١.

وصف السكان مستوطنتهم الجديدة بعبارات "سلبية تماماً" مثل "إنها ميتة"؛ "نحن نشعر بالملل"؛ "لا توجد متاجر"^(٤٤).

٤٣ - وتشير دراسة غوجارات إلى بعض مخاطر اللجوء إلى البرامج المتسارعة التي تديرها الجهات المانحة، فهي قد تهمل رأس المال الاجتماعي للسكان المتضررين، وتشير الدراسة أيضاً إلى مشاريع التعمير التي يديرها المقاولون وهي مشاريع نادراً ما تكون ذات طبيعة إنمائية. ويستنتج الباحثون أن "الاتجاه نحو سرعة التعمير يؤدي حتماً وعلى وجه السرعة إلى قرار الاستعانة بالمقاولين التجاريين. وفي هذه المرحلة لا تصبح هذه المشاريع مبادرات إنمائية وإنما مشاريع بناء. وتتحول مشاركة السكان إلى عمليات خلط الخرسانة أو تصنيع أحجار البناء، أو أسوأ من ذلك. [...] ومن حيث الأساس، يركز النهج المدفوع بالمقاولين إزاء المأوى على بناء الوحدات السكنية. غير أن المأوى يتجاوز ذلك بكثير"^(٤٥). ويحذر الباحثون أيضاً من أنه: "عندما تقود العملية وكالات خارجية قوية داخل قرية متضررة، فمن الممكن أن يتعرض رأس المال الاجتماعي الموجود في المجتمعات العريقة للإهمال أو ربما للتدمير"^(٤٦).

٤٤ - وفي حالة تيمور - ليشتي، التي سبقت مناقشتها، جرى في مرحلة مبكرة التشديد على أهمية وقيمة المشاركة المباشرة للسكان المتضررين في إعادة إنشاء نظام لحقوق السكن والأراضي والتملك عقب استفتاء عام ١٩٩٩. وأشار تقرير للأمم المتحدة صدر في عام ٢٠٠٠ إلى أن معظم سكان تيمور - ليشتي الذين جرت مقابلتهم في إطار دراسة لتقصي الحقائق أكدوا أهمية مشاركة الهياكل العرفية المحلية لتسوية النزاعات في تسوية النزاعات المتعلقة بالأراضي في المستقبل والمشاركة في آليات الفصل، وذلك انطلاقاً من شرعيتها المستمرة، رغم عقود النزاعات ومصادرة الممتلكات، وأيضاً انطلاقاً من دورها كمصدر مهم للمعلومات، بما في ذلك التفاصيل المتعلقة بالحدود، ومستويات الحقوق، وتاريخ التملك وتاريخ فقدان التملك"^(٤٧). واستناداً إلى الآراء التي أدلت بها مجموعة كبيرة من التيموريين، أوصى التقرير بأن تُستخدم الهياكل المحلية القائمة لتسوية النزاعات كخطوة حاسمة أولى لحل النزاعات المتعلقة بالأراضي والمساكن والعقارات، متى أمكن ذلك. وينبغي أن تبدأ هذه الوساطة "على أي مستوى من المستويات وصولاً إلى مستوى الاجتماعات الأسرية"^(٤٨).

(٤٤) المرجع نفسه، صفحة ١٨١.

(٤٥) المرجع نفسه، الصفحتان ١٨٢ و ١٨٣.

(٤٦) المرجع نفسه، صفحة ١٨٥.

(٤٧) du Plessis and Leckie, J. du Plessis and S. Leckie, "Housing Property and Land Rights in East Timor", pp. 21 and 23.

(٤٨) المرجع نفسه، صفحة ٣٦.

٤٥ - ولم تعتمد السلطات الانتقالية أو الحكومة المستقلة الجديدة هذه المقترحات وغيرها من المقترحات الرامية إلى تناول حقوق السكن والأراضي والممتلكات بمشاركة فعالة من جانب السكان المتضررين، وإلى البناء على العمليات المجتمعية القائمة. وعقب موجة العنف والتدمير والتشرد التي اندلعت مؤخراً في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، أُقرت أهمية هذه المشاركة. وتضمنت الأركان الخمسة لاستراتيجية الانتعاش الوطنية ركناً يهدف إلى بناء الثقة داخل المجتمعات وبين الشعب والحكومة. وجرى ذلك في سياق المحاولات العاجلة من أجل عودة المشردين داخلياً بسبب العنف إلى مجتمعاتهم وإعادة إدماجهم فيها، مع تقديم الدولة تعويضاً مالياً إليهم كحافز لاستخدامه في إصلاح منازلهم أو لاستيطان مناطق بديلة إن كانت إعادة الاندماج مستحيلة. وفي إطار برنامج للحوار والاتصالات والتوعية، أنشئت أفرقة للحوار لإدارة العمليات اللازمة لتسوية النزاعات والتوسط فيها والتفاوض بشأنها. واستلزم ذلك مشاركة السلطات المحلية وقيادات الشباب وغير ذلك من الجماعات. واستفاد البرنامج، الذي كان لا يزال منفذاً في بعض المجتمعات في أيار/مايو ٢٠١٠، من الممارسات العرفية لتسوية النزاعات ومن مراسم بناء السلام. ويعتبر البرنامج على نطاق واسع ناجحاً وضرورياً لبناء السلام وللعودة الآمنة للمشردين داخلياً. وتشير التقارير إلى مشاركة النساء بنشاط أكثر من الرجال في الحوار المجتمعي وفي عملية المصالحة. ويتعارض ذلك مع عملية دفع التعويضات التي استحوذ عليها الذكور.

٤٦ - وتبين حالة ما بعد النزاع في رواندا استخدام النهج الإنمائي المصمم من أعلى إلى أسفل فيما يتعلق بتخصيص الأراضي وإعادة التوطين والإسكان، في إطار جهود ترمي إلى التصدي لتبعات نزع الملكية والتشرد في السنوات التي سبقت الإبادة الجماعية في عام ١٩٩٤ وبعدها مباشرة. وقد تعرض غالبية الرواندين للتشرد القسري، إما داخل البلد أو إلى بلد ثانٍ أو ثالث، وهذه حقيقة بلورت الجهود التالية لتناول المسائل المتعلقة بالأراضي ولإعمال حقوق السكن. وقد حاولت الحكومة بداية من عام ١٩٩٧ تنفيذ نموذج استيطان القرى في جميع أنحاء البلد، وهو نموذج يدعو سكان الريف في رواندا إلى التركيز في قرى ريفية بدلاً من أنماط المستوطنات المبعثرة التقليدية. ويحظر النموذج أي أعمال بناء أخرى خارج مواقع القرى المخصصة لذلك، في الوقت الذي أرغمت فيه السلطات السكان على ترك وهدم منازلهم الواقعة بالقرب من حقولهم. وباعتبار نموذج استيطان القرى سياسة طارئة لتوفير المأوى هدفها التعامل مع موجات متتابة من "الحالات القديمة" و"الحالات الجديدة" للاجئين العائدين إلى وطنهم بعد عام ١٩٩٤، والبالغ عددهم نحو ٢,٥ مليون لاجئ، فإن لهذا النموذج أهدافاً ديمغرافية واقتصادية وإدارية في الأجل الطويل. وفي شمال غربي البلد، كان هذا النموذج بمثابة تدبير لمكافحة التمرد في سياق عمليات التسلسل من جانب القوات المسلحة الرواندية السابقة وقوات انتراهومي الموجودة في الكونغو وللتصدي لأي رد فعل عنيف من القوات الحكومية.

٤٧- وفي حين وجهت الحكومة مبالغ كبيرة محلية وأجنبية نحو بناء المساكن الجديدة، من خلال نموذج استيطان القرى في المقام الأول، وحققت بعض النتائج الإيجابية في هذا الصدد، فإن هذه الجهود ارتكزت في حالات نادرة جداً على التشاور مع السكان المحليين، وانطوت في بعض الحالات على ممارسة ضغط مباشر عليهم وإجلائهم ومصادرة ممتلكاتهم على نحو لا يتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وحظيت فرصة الانتقال إلى المساكن التي أقيمت في إطار برنامج استيطان القرى بتجاوب كبير في أوساط بعض السكان الذين يعيشون في مساكن غير مناسبة، إلا أن هذه الفرصة كانت أقل شعبية في أوساط الأسر المعيشية التي تقيم بالفعل في منازل جيدة النوعية^(٤٩). وأعرب القرويون عن قلق شديد لأن القرى الجديدة أبعدت سكانها عن حقوقهم، مما جعل عملية الزراعة أكثر صعوبة، لا سيما للنساء. وأعربوا كذلك عن قلقهم لأن الذين تخلوا عن بعض أراضيهم من أجل إنشاء طرق تؤدي إلى القرى نادراً ما حصلوا على تعويض، مما سبب توتراً ونزاعاً محتملاً. بالإضافة إلى ذلك، كانت المساكن المقدمة في إطار برنامج استيطان القرى ذات نوعية منخفضة، كما دأبت السلطات على فرض قيود غير معقولة على ملاك المنازل القائمة، طالبة منهم إصلاح أو تجديد منازلهم دون مراعاة لمسألتي القدرة على تحمل التكاليف والملاءمة من الناحية الثقافية. وسبب ذلك معاناة شديدة للسكان الأصليين المتمين إلى طائفة التوا بشكل خاص، حيث فرضت عليهم شروط لم تراع قيمهم التقليدية وممارساتهم المتعلقة بالسكن^(٥٠).

٤٨- ولم يكن نموذج استيطان القرى الرواندي يقتصر على توفير المأوى في سياق الطوارئ، وإنما كانت الرؤية الأساسية هي إقامة مجتمع ريفي مُعاد التصميم. وكان التشاور محدوداً، واتخذت المشاركة أساساً شكل "المشاركة الإجبارية اللازمة للبد العاملة في أنشطة البناء"^(٥١). ورغم هذه المشاكل الواضحة، ورغم الدروس المستفادة من مشاريع تنمية القرى في شرق أفريقيا، أدت حالت "الطوارئ" التي فرضت في رواندا بعد عام ١٩٩٤ إلى تأمين مشاركة بعض الوكالات الدولية^(٥٢). غير أن الضغط الدولي وما صاحبه من نقص في الأموال المقدمة من المانحين في عام ١٩٩٩ أدى بالضرورة إلى وقف برنامج استيطان القرى.

٤٩- وحافظت حكومة رواندا على التزامها من حيث المبدأ بهذه السياسة، وأعادت إطلاق هذا المفهوم في عام ٢٠٠٧ بعد وضع سياسة الاستيطان البشري لعام ٢٠٠٤. وفي

E. Havugimana, State Policies and Livelihoods: Rwandan Human Settlement Policy. University of Gothenburg (Gothenburg, Sweden, 2009), p. 44 (٤٩)

Jean-Pierre Bucyensenge, "Residents vow to phase out grass thatched houses" in The New Times (٥٠)

M. van Leeuwen, "Rwanda's Imidugudu programme and earlier experiences with villagisation and resettlement in East Africa", in Journal of Modern African Studies, 39 (4) (2001) p. 638 (٥١)

المرجع نفسه، صفحة ٦٤١. (٥٢)

عام ٢٠٠٨، أعلنت الحكومة خططاً لإنشاء ٣٠ قرية نموذجية، واحدة في كل مقاطعة، لتشجيع الناس على استيطان القرى عن طريق نظام للحوافز الإيجابية، مثل تقديم الأدوات الزراعية والحيوانات المزرعية. ولم تقدّم في معظم الحالات الخدمات الرئيسية، مثل مصادر المياه وإمدادات الكهرباء، في حين لا تتوافر أي خدمات في العديد من القرى المنشأة حديثاً. بالإضافة إلى ذلك، ورغم ما أعلنته السلطات من رغبة في الانفتاح والتحول إلى النهج المرتكز على الحوافز لا النهج الإجمالي، لا يزال العديد يشعرون بأن البرنامج منقذ "من أعلى إلى أسفل"^(٥٣). غير أن العملية الشاملة تسير بخطى سريعة، وتشير تقديرات الحكومة إلى أنه بحلول أيار/مايو ٢٠١٠ كان نحو ٥١ في المائة من سكان الريف يستوطنون القرى، وهي زيادة سريعة جداً بالمقارنة مع نسبة ٢٢ في المائة في عام ٢٠٠٨، وهي أيضاً خطوة في سبيل بلوغ هدف الرؤية ٢٠٢٠ التي تبناها الحكومة، أي الوصول إلى نسبة ٧٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٤^(٥٤). ولا تزال العواقب الاجتماعية الطويلة الأجل لهذه الإنجازات غير واضحة. كما تكتنف الغيوم عمليات اعتماد السياسة وتنفيذها بسبب الخطط الإنسانية والإنمائية و"الأمنية" أو الخطط المتعلقة بتنظيم السكان، وذلك في ظل غياب عمليات تشاور وتفاوض ومصالحة حقيقية. وقد يؤدي ذلك، مقترناً بالافتقار إلى الممارسات الكافية المناصرة للفقراء في مجال المستوطنات الحضرية، إلى مشاكل في المستقبل.

دال - التنسيق المؤسسي ومراحل العمل والحق في السكن اللائق

٥٠ - في الحالات البارزة أو "الطوارئ المعقدة"^(٥٥)، تؤدي النزاعات والكوارث إلى تدخلات دولية وإجراءات إغائية كبيرة من مؤسسات ودول مختلفة. ونظراً إلى الحجم الهائل للأزمات وتكرارها وتعقدها في السنوات الأخيرة، بدأ ظهور علامات تدل على فتور هممة المانحين^(٥٦).

٥١ - وفي إطار التصدي للمشاكل الخطيرة التي وقعت في الماضي، خضع نظام التصدي للكوارث الإنسانية منذ تسعينات القرن الماضي لعملية إصلاح استهدفت الحد من تشتت الجهود الذي كان سمة للمشاركة السابقة وسبب العديد من أوجه التناقض والتوتر. وقد أسفر ذلك عن إطار أقوى للتنسيق تشارك فيه المؤسسات الثنائية الأطراف والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية.

(٥٣) زيارات في الموقع، وملاحظات ميدانية، ومقابلات متعددة أجراها الباحث كريس هاغيتز مع منفذي البرنامج والمسؤولين ومنظمات المجتمع المدني خلال الفترة من ٢١ حزيران/يونيه إلى ١ تموز/يوليه ٢٠١٠.

(٥٤) بيانات قدمتها وزارة الحكم المحلي وتنمية المجتمع والشؤون الاجتماعية، ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

(٥٥) تحدث "حالات الطوارئ المعقدة" عندما تختلط أزمات طبيعية و/أو إنسانية ويُقوي بعضها بعضاً.

(٥٦) انظر على سبيل المثال: "U.N. battles Donor fatigue hits UN aid to Sudan", BBC, 19 February 1998; "U.N. battles donor fatigue for funds for Pakistan", Reuters, 17 August 2010.

٥٢- وقد بدأت العملية في عام ١٩٩١ بصدور قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢ الذي يدعو إلى "تعزيز تصدي الأمم المتحدة للطوارئ المعقدة والكوارث الطبيعية" وكذلك "إلى تعزيز الفعالية العامة للعمليات الإنسانية في الميدان". كما أن الأزمات التي وقعت في السنوات التالية (لا سيما الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا في عام ١٩٩٤ عندما وُجّه اللوم إلى المجتمع الدولي لعجزه عن توقع الأزمة ومنعها والتصدي لها) قد أدت إلى تسريع وتيرة الإصلاح. وأنشئ في عام ١٩٩٨ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق المساعدة الإنسانية المقدمة إلى أفغانستان، بوصفه إدارة تابعة لأمانة الأمم المتحدة تشمل ولايتها تنسيق التصدي للكوارث الإنسانية، ووضع السياسات، وتنفيذ أنشطة الدعوة الإنسانية. وأدمج المكتب جميع وظائف الأمم المتحدة الإنسانية، التي كان يضطلع بها حتى ذلك الوقت مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث وإدارة الشؤون الإنسانية، تحت إشراف منسق واحد تابع للأمم المتحدة هو منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. كما أرسى قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢ آليات ووسائل تشغيلية مهمة مشتركة بين الوكالات. وتشمل هذه الآليات للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، التي تجمع جميع الشركاء في الأعمال الإنسانية من الوكالات والصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة، والبنك الدولي، والصليب الأحمر، والمنظمات غير الحكومية الدولية الرئيسية، بحيث تعمل بوصفها هيئة مشتركة بين الوكالات لاتخاذ القرار في إطار التصدي للطوارئ المعقدة؛ بالإضافة إلى آليات في شكل مجموعات ومراحل تتعلق بأموال وخطط عمل محددة، مثل: النداء العاجل، وعملية النداء الموحد، والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، وخطة العمل الإنسانية المشتركة.

٥٣- ورغم أوجه التقدم هذه، لا يزال هناك عدد من المجالات غير الواضحة والانقسامات، ولا تزال الحاجة قائمة أيضاً إلى مزيد من التركيز على ترتيبات نظامية أفضل لإدماج منظورات حقوق الإنسان في جهود التصدي للكوارث. ولا تزال الإجراءات المتخذة في فترات ما بعد النزاعات وما بعد الكوارث تعاني من انقطاع الصلة بين مختلف مراحل النشاط. وقد ظلت أنشطة العديد من الجهات المانحة التي دُعيت إلى تمويل عمليات التصدي للأزمات منحصرة في مجالين رئيسيين للمشاركة، هما "المساعدة الإنسانية" و"التنمية". ونظراً إلى عدم جواز تبادل الميزانيات بين هذين المجالين، فقد أدى ذلك إلى انفصال مصطنع بين الأنشطة التي ينبغي في الوضع المثالي أن تكون أكثر ترابطاً. ولا تكاد آليات التمويل الحالية (النداءات العاجلة) تسمح بأن تُجرى، منذ بداية العمليات الإنسانية، التحليلات والمشاورات التي تقلل من هوامش عدم اليقين والخطأ في عمليات إعادة الاستيطان والتعمير وحياسة الأراضي وحماية وإعمال الحق في السكن اللائق. ويتسم تاريخ التطبيقات، التي أجرتها الوكالات الإنمائية بشأن الأموال المقدمة استجابة للنداءات العاجلة لدعم المبادرات الرامية إلى ضمان استمرارية العمليات الإنسانية في الأجل الطويل، بالاختلاط، كما أن نطاق الوصول إلى الموارد اللازمة لوضع سياسة حاسمة وإصلاح قانوني وتخطيط العمل كان محدوداً للغاية.

٥٤- ويتمثل جزء من المشكلة في الفهم غير الكامل حتى الآن لمعنى "التعافي" (بنوعيه "المبكر" و"الطويل الأجل") ولآثاره البرنامجية في سياق المساعدة الإنسانية. ولم يكن وضع الإطار النظري للتحويل من "الإغاثة" إلى "التنمية" مفيداً. وتمثل المشكلة في أن الإطار النظري حاول وضع منطق تسلسلي صارم يتجاهل بعض الإجراءات "غير الإنسانية" الأساسية التي ينبغي أن تبدأ منذ الوهلة الأولى لتقديم المساعدة الإنسانية وأن تستمر لحين استئناف العمليات الإنمائية العادية.

٥٥- ويصل الخلاف بشأن تحديد النجاح النهائي في ضمان التعمير والتعافي على نحو عادل ومناسب إلى ذروته في الفترة التي تعقب مباشرة "حادث" الأزمة الأولية، التي عادةً ما تتزامن مع بدء تقديم المساعدة الإنسانية. وتشكل العوامل الرئيسية المحددة للنجاح أو الفشل النهائي لأعمال التعمير والتنمية في الأجل الطويل خلال تلك المرحلة المبكرة إما عن طريق الخيارات السياسية المستنيرة والاستباقية وإما تلقائياً. وينطبق ذلك على العديد من مجالات التعافي؛ التي قد لا تزيد على مجال الاستيطان البشري، والحق في السكن اللائق، وحيازة الأراضي. ومن المثير للقلق التديني العام لمستوى الوعي بعواقب إغفال قضايا رئيسية تتعلق بحقوق الإنسان ونظم حيازة الأراضي خلال الأشهر الحرجة الأولى للتصدي. وثمة حاجة إلى ضمان الاعتراف بالفرص المبكرة واغتنامها، بطريقة تحمي وتعزز الحق في السكن اللائق لجميع المتضررين من النزاعات والكوارث لا بطريقة تنال من هذا الحق. وفي سياق الموارد المحدودة والضغط الشديد من أجل تحقيق نتائج ملموسة، قد تُرتكب أخطاء سياسية من الممكن أن تسبب عواقب خطيرة في الأجل الطويل، لا سيما إذا ارتكبت في مجال الحق في السكن اللائق وحيازة الأراضي. ومع ذلك، فإن عدم اتخاذ الخطوات الحاسمة الضرورية قد يسفر أيضاً عن عواقب وخيمة.

٥٦- ويتطلب القيام بذلك توفير موارد من داخل البلدان، ومن الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف والدولية، ووكالات الإغاثة، والمنظمات غير الحكومية، وما إلى ذلك. وفيما يتعلق بتحديات الإسكان في فترة ما بعد الكوارث، فإن: "الحد من تأثير الكوارث الطبيعية على البلدان الفقيرة يتعلق مباشرة بقدرتها على الحصول على ما يكفي من الأموال اللازمة للتعمير في فترة ما بعد الكوارث. وتؤدي الأموال المقدمة في فترة ما بعد الكوارث إلى تحفيز النشاط الاقتصادي والحفاظ على المكونات المهمة للنمو الاقتصادي الحالي. والمسألة الرئيسية المطروحة هي ما إذا كان يمكن للبلد أن يحصل على التمويل مبكراً في مرحلة التعافي عقب الكارثة"^(٥٧). ولدى الحصول على الأموال، يكون تخصيصها والاستفادة منها على نفس القدر من الأهمية. فإذا أجريت تقييمات للاحتياجات الأولية على أساس تنافسي يراعي مصالح القطاعات، فمن شأن ذلك أن يسفر عن تنافس بين الوكالات على مشاريعها

(٥٧) P. Freeman, "Allocation of Post-Disaster Reconstruction Financing to Housing", in Building Research & Information, 32(5), 2004, p. 429

ويراجعها، بدلاً من الإدماج الضروري للاستراتيجيات البعيدة النظر. فإذا استخدمت هذه المدخلات على نحو مناسب، من الممكن أن تتيح الأزمات الناجمة عن الكوارث فرصاً إيجابية رغم جميع تأثيراتها السلبية: "في أوقات ما بعد الكوارث، قد تأتي فترات مكثفة من إعادة التنظيم الاجتماعي، وتكون الشرعية والسلطة واللوائح أكثر مرونة وانفتاحاً من أي أوقات أخرى. وفي الوقت الذي تمثل فيه هذه الأوضاع تحديات، مثل انخفاض القدرة على التنبؤ وأحياناً إهمال الضمانات من الناحية الأخرى، فإن هذه الأوضاع يمكنها أيضاً أن تتيح فرصة لإجراء تغييرات إيجابية. ومع ذلك، ينبغي بذل العناية لضمان استناد النوايا الحسنة إلى مبادئ 'عدم الإيذاء' في سياق الأعمال الإنسانية"^(٥٨).

٥٧- ونتيجة للدروس المستفادة على مدى العقدين الماضيين، والإصلاحات المؤسسية التي بدأت بالفعل، أصبحت الوكالات الإنسانية، وربما الجهات المانحة الثنائية أيضاً، أدرك لخطر الإضرار طويل الأجل عن غير قصد باتخاذ إجراءات مبكرة بحسن نية قد تؤدي في نهاية الأمر إلى مقاومة ضعف الفقراء. وفي مجال الحق في السكن اللائق، ولا سيما مسائل أمن الحيازة، والموقع، والملاءمة من الناحية الثقافية، وتوافر الخدمات والمرافق والبنية التحتية، على الأقل، فقد حان الوقت لانتقال المبادئ التوجيهية الرامية إلى "عدم الإضرار" إلى الخطوة التالية التي تقدم فيها ميدانياً أدوات خاصة لإجراء التحليل في الوقت المناسب وللتدخلات الاستباقية ("فعل الصواب").

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٨- قد تسهم انتهاكات الحق في السكن اللائق في حدوث نزاعات مسلحة وكوارث طبيعية، وقد تكون نتيجة لها. ويتأثر بهذه الانتهاكات أفراد المجتمع الفقراء والمهمشون أكثر من غيرهم. ويمكن أن يؤدي التصدي لأوجه الضعف القائمة دوراً مهماً في منع وتخفيف آثار الكوارث والنزاعات. ولذلك ينبغي للدول أن تقوم بما يلي:

- أن تعزز جهودها فوراً من أجل احترام الحق في السكن اللائق بجميع أبعاده وحمايته والوفاء به، في المناطق الحضرية والريفية على السواء؛
- أن تضع وتنفذ سياسات لإصلاح نظام حيازة الأراضي، وبرامج لتيسير حصول الجميع على مساكن مناسبة من حيث الموقع، وآمنة، ومأمونة، وميسورة التكلفة؛
- أن تعترف بمجموعة متنوعة من أشكال حيازة الأراضي، وأن تحميها، بدلاً من التركيز بشكل رئيسي أو حصري على الملكية الحرة.

(٥٨) UN-Habitat, Land and Natural Disasters. Guidance for Practitioners, (Nairobi) p. 10

٥٩- وفي أعقاب أية كارثة محددة أو نزاع محدد، ينبغي إدماج الحق في السكن اللائق كمكون رئيسي في تخطيط وإعداد وتنفيذ أي إجراءات إنسانية أو تعمرية أو إنمائية مترتبة على الكارثة أو النزاع.

٦٠- وينبغي للحكومات، التي واصلت تلقي الدعم من وكالات الدعم الدولية، أن توفر مآوى عاجلة مؤقتة تكفل ظروفاً معيشية لائقة ومعقولة لأي شخص سُرد بفعل النزاعات أو الكوارث.

٦١- وفي إطار الإعداد لأعمال التعمير والتنمية، ينبغي لجميع الأطراف والجهات الفاعلة ذات الصلة أن تعترف بأن للسكن قيمة اجتماعية أصيلة وبالغة الأهمية في تحقيق الاستقرار الاجتماعي وتخفيف وطأة الفقر وتحقيق التنمية. وينبغي لأي تصدٍ لتأثيرات النزاعات أو الكوارث على الحق في السكن اللائق أن يتجاوز التركيز على ما يلحق بالمأوى والبنية الأساسية من تلف أو خسارة أو تدمير، وأن يسعى إلى تناول جملة أمور، منها ما يلي:

- تمزق العلاقات والشبكات الاجتماعية والاقتصادية؛
- تدمير سُبُل كسب المعيشة المترتبة؛
- الحقوق والشواغل الخاصة للنساء وللجنس الأخرى المعرضة بوجه خاص للتمييز؛
- ضعف سبل الوصول إلى المرافق وأسباب الراحة وفرص كسب المعيشة؛
- فقدان أمن الحيازة، لا سيما للذين كانوا يعيشون في ظل نظم حيازة عرفية أو غير رسمية قبل وقوع الكارثة أو النزاع.

٦٢- وينبغي المسارعة إلى إجراء تقييم وتحليل لنظم حقوق الحيازة والتملك الموجودة أصلاً فور وقوع الكارثة أو النزاع. وينبغي أن تتمثل أهداف هذا التقييم فيما يلي: (١) تقديم التوجيه بشأن الخطوات العاجلة الواجب اتخاذها لحماية حق الجميع في السكن اللائق، لا سيما أفراد المجتمع الفقراء والمهمشين؛ (٢) تحديد المجالات التي يمكن، بفضل وجود الوكالات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف ودعمها، أن تظهر فيها فرص للتحسين والابتكار (مثلاً، ضمان الحقوق المتعلقة بالسكن التي لم تكن متاحة من قبل وتأمين استحقاقات النساء)؛ (٣) تحديد مجالات الخطر والتحذير منها، وهي المجالات التي يؤدي اتخاذ إجراءات غير مستنيرة فيها إلى مزيد من انتهاكات حقوق الإنسان. وينبغي أن يكون هذا التقييم السريع خطوة أساسية نحو وضع استراتيجية مفصلة وشاملة لإدارة الأراضي وتخصيصها وتسجيلها من أجل استدامة الإصلاح والتعمير.

٦٣- وينبغي إنشاء آليات أو قنوات مخصصة للتمويل من أجل توفير الموارد للمبادرات المتعلقة باحترام الحق في السكن اللائق وحمايته والوفاء به، وذلك من لحظة بدء العمليات

الإنسانية. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تُنشأ على المستوى الميداني شبكات منظمة لبناء القدرات، وأن يصاحبها دعم تشغيلي مركز. وينبغي إعداد مجموعة موثقة من الأدلة المتعلقة بالانتهاكات السابقة (وأسبابها)، مع إتاحتها وتحويلها إلى مبادئ توجيهية للعمل.

٦٤- وينبغي ضمان التشاور الفعال مع المجتمعات المتضررة ومشاركتها بشكل مباشر في تخطيط وتنفيذ الإجراءات المتخذة في فترات ما بعد النزاعات وما بعد الكوارث، لا سيما بشأن مسائل السكن والأراضي.

٦٥- وينبغي الاعتراف بحق جميع المشردين من جراء النزاعات أو الكوارث (اللاجئون أو المشردون داخلياً) في العودة الطوعية إلى أراضيهم ومنازلهم أو إلى أي موقع آخر داخل بلدهم، مع اتخاذ جميع الخطوات الممكنة لمساعدتهم في ممارسة هذا الحق. وفي الحالات التي يكون فيها المشردون قد استقروا وشرعوا في بناء حياة جديدة ومجتمعات جديدة، ينبغي أيضاً احترام ودعم اختيارهم إذا فضلوا البقاء. وأيضاً، في حالات حيازة المستغلين الثانويين لأراضي ومنازل المشردين، ينبغي بذل جهود مستمرة للوصول إلى اتفاق عن طريق التفاوض يرضي جميع الأطراف، وذلك قبل اتخاذ أي إجراء قانوني.

٦٦- وينبغي تناول مسائل السكن والأراضي في سياق اتفاقات السلام، كما ينبغي، إن لزم الأمر، إنشاء مؤسسات للتعامل بشكل خاص مع المطالبات المتعلقة بالملكية.

٦٧- وفي أوضاع ما بعد النزاعات وما بعد الكوارث، ينبغي تنفيذ آليات لرصد انتهاكات الحق في السكن اللائق، بما في ذلك عمليات الإخلاء القسري. وينبغي أن يُمنح ضحايا هذه الانتهاكات سُبُل الانتصاف القانونية وأن يحصلوا على العدالة.