الأمم المتحدة

A/68/225

الجمعية العامة

Distr.: General
5 August 2013
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير تشالوكا بياني، المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، وفقا لقرار الجمعية العامة ١٦٥/٦٦ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/٢٣.

* A/68/150.

270813 270813 13-41375X (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا

موجز

يوجز هذا التقرير الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها المكلف بالولاية خلال الفترة من آب/أغسطس ٢٠١٢ إلى تموز/يوليه ٢٠١٣. إضافة إلى ذلك، يتضمن التقرير فرعا مواضيعيا بشأن مسألة معالجة دور الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي في تحقيق حلول دائمة للمشردين داخليا عن طريق بناء السلام في مرحلة ما بعد انتهاء النزاعات.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – ولاية المقرر الخاص وأنشطته ٣

ألف – الولاية ٣

باء – المشاركة القطرية ٣

جيم – التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية ٧

دال – تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخليا في منظومة الأمم المتحدة ٨

ثالثا – إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا: النهوض ببرنامج العمل: معالجة دور الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي للتوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخليا عن طريق بناء السلام في مرحلة ما بعد انتهاء النزاعات ٩

ألف – مقدمة ٩

باء – دور ولاية المقرر الخاص في بناء السلام، والتنمية وإيجاد حلول دائمة ١١

جيم – معالجة الفجوة بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي ١٣

دال – التحديات والفرص في ما يتعلق بالصلة بين بناء السلام، والتنمية، والحلول الدائمة ١٦

رابعا – الاستنتاجات والتوصيات ٢٧

أولا – مقدمة

١ – يقدم هذا التقرير لمحة عامة عن الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا خلال الفترة الممتدة بين آب/أغسطس ٢٠١٢ وتموز/يوليه ٢٠١٣. ويتضمن التقرير أيضا فرعا مواضيعيا عن مسألة إيجاد حلول دائمة للتشرد الداخلي من خلال معالجة دور الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي للتوصل إلى حلول دائمة عن طريق بناء السلام في مرحلة ما بعد انتهاء النزاعات.

ثانيا – ولاية المقرر الخاص وأنشطته

ألف – الولاية

٢ – كلف مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٨/٢٣، المقرر الخاص بمهمة التصدي لمشكلة التشرد الداخلي المعقدة، لا سيما عن طريق تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخليا في جميع الكيانات المعنية في منظومة الأمم المتحدة، بالعمل من أجل تعزيز الاستجابة الدولية لمشكلة التشرد الداخلي المعقدة، والمشاركة في أنشطة منسقة على الصعيد الدولي في مجال الدعوة والعمل من أجل تحسين حماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا واحترامها، وتعزيز الحوار مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة.

٣ – وقد سعى المقرر الخاص، وفقا لولايته، إلى تعزيز نهج قائم على الحقوق في تناول مسألة التشرد داخليا، عن طريق الحوار مع الحكومات، والاضطلاع بأنشطة في مجالي تعميم مراعاة حقوق المشردين داخليا والدعوة، في إطار الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. وهو يود أن يعرب عن تقديره للحكومات التي وجهت دعوات إليه أو فيما عدا ذلك عملت معه، ولمنظمات الأمم المتحدة وسائر المنظمات الدولية التي قدمت الدعم لأنشطته.

باء – المشاركة القطرية

السودان

٤ – في الفترة من ١٤ إلى ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، قام المقرر الخاص بزيارة السودان بناء على دعوة من الحكومة. وأجرى لقاءات مع المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد في شمال دارفور وغربها وجنوبها، وفي الخرطوم، ولكنه للأسف لم يتمكن من زيارة ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق لأسباب أمنية. وهو يثني على الحكومة والمجتمع الدولي لما بذلاه من جهود ترمي إلى معالجة أسباب التشرد الداخلي وتبعاته. ووجد هناك أيضا، رغم

التحديات الكبيرة التي ظلت قائمة في السودان، أن تقدما قد أحرز، وأن ثمة فرصا كبيرة متاحة يجب أن تغتنمها جميع الجهات الفاعلة المعنية، بغية تحقيق سلام مستدام وإيجاد حلول دائمة.

٥ - وفي دارفور، على وجه التحديد، يمثل التوقيع على وثيقة الدوحة في عام ٢٠١١ لتحقيق السلام في دارفور، إحدى هذه الفرص المتاحة. ويرى المقرر الخاص أن هذا الاتفاق الذي يتضمن أحكاما بشأن إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا، وبشأن مسائل الأمن وتقاسم السلطة وتقاسم الثروة، والمصالحة، إذا ما نفذ بطريقة فعالة وشاملة من جانب جميع أصحاب المصلحة، يمكن أن يسهم في تحقيق السلام والاستقرار في المنطقة. وهو يدعو إلى بذل كل الجهود من أجل بلوغ هذه الغاية، وإلى تعزيز الزخم في تنفيذ الاتفاق. ويلاحظ أن هناك عوامل أخرى أساسية للتصدي بفعالية لحالة التشرد الداخلي التي طال أمدها في دارفور. وتشمل هذه العوامل فتح باب وصول المساعدات الإنسانية إلى السكان المتضررين، على نحو متواصل ويمكن التنبؤ به، وهو ما سوف يتيح إجراء تقييم للاحتياجات الإنسانية لهؤلاء، وتحديد النوايا على المدى الطويل؛ واتباع نهج شامل للتوصل إلى حلول دائمة، وييسر إدماجهم على الصعيد المحلي وإعادة توطينهم وعودتهم الطوعية؛ وبذل جهود متضافرة لإدماج المشردين داخليا (الذين استوعِبوا في المناطق الحضرية في كثير من الحالات) في مشاريع للتخطيط الحضري والتنمية وكسب الرزق. ومن المجالات الأخرى، التي يشدد عليها المشردون داخليا، الحاجة إلى تحسين الأمن والوصول إلى الخدمات وفرص كسب الرزق، وسبل الوصول إلى أراضيهم في مناطق العودة. وهناك حاجة إلى بذل جهود متضافرة لتلبية احتياجات توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا في دارفور، ومعظمهم لا يزالون، منذ سنوات عديدة، يعيشون في ظروف صعبة جدا.

٦ - وفي ما يتعلق بالأشخاص الذين هم من أصل سوداني جنوبي، فقد وجد المقرر الخاص في التوقيع على اتفاق الحريات الأربع أمرا مشجعا، ففي ذلك ما سوف ييسر عملية تسوية بقاء الأشخاص الراغبين في المكوث في السودان. وهو يحث جميع الأطراف على اتخاذ تدابير عملية لتنفيذ الاتفاق في أقرب وقت ممكن، وإبداء المرونة في ما يتعلق بالمتطلبات الإدارية التي قد يكون الوفاء بها صعبا على الأشخاص. وهو يدعو أيضا حكومتي السودان وجنوب السودان إلى تيسير إنشاء ممرات إنسانية لإتاحة العودة الآمنة والطوعية. غير أن من الأمور الأساسية حماية حقوق الإنسان للأشخاص الذين هم من أصل سوداني جنوبي، إلى أن يتم التوصل إلى حل دائم. وهو، في هذا الصدد، يحث حكومة السودان على أن تعزز ثقافة الاحترام الكامل لحقوقهم في السودان، وأن تجري تحقيقات كاملة في أي انتهاكات ترتكب ومقاضاة مرتكبيها. كذلك، فإن الظروف الصعبة للغاية الموجودة في بعض نقاط المغادرة،

ومنها ما يتعلق بتوافر المياه والمرافق الصحية والمأوى والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات الأساسية، تتطلب اهتماما ومراقبة بصفة خاصة.

٧ - وفي ما يتعلق بولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق، يلاحظ المقرر الخاص الجهود التي تبذلها حكومة السودان من أجل كفالة توفير المساعدة الإنسانية في المناطق التي تسيطر عليها. ويحث كذلك جميع الأطراف على توفير الوصول الآمن للمساعدات الإنسانية في جميع المناطق، تنفيذا لمذكرة التفاهم التي وقعت في آب/أغسطس ٢٠١٢، وعلى مضاعفة الجهود، بدعم من المجتمع الدولي، من أجل حل جميع المسائل العالقة التي تشعل نار هذه الأزمة، بالوسائل السلمية. وهو يلاحظ أن السودان ما زال يعاني من مجموعة متنوعة من مسببات التشرد الداخلي والظروف الملازمة له، بما في ذلك حالات التشرد الجديدة وتلك التي طال أمدها، والتشرد الناجمة عن النزاع المسلح، والعنف الطائفي، والتشرد الناجم عن النزاعات على الموارد بسبب تغير المناخ والكوارث الطبيعية. وهو لذلك يحث الحكومة على اعتماد إطار شامل لحماية حقوق الإنسان للمشردين داخليا، بالتصديق على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين داخليا في أفريقيا (اتفاقية كمبالا) وعلى اعتماد تشريعات تنفيذية في أقرب فرصة ممكنة.

جورجيا

٨ - قام المقرر الخاص بمهمة متابعة إلى جورجيا في الفترة من ١٠ إلى ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٣ بدعوة من الحكومة. وقام بزيارة مراكز جماعية ومستوطنات للمشردين داخليا في غربي جورجيا، بما في ذلك شيدا كارتلي وبوتي، وعقد اجتماعات مع المشردين داخليا. وقد أشاد بمواصلة الحكومة التزامها بتحسين الظروف المعيشية للأشخاص الذين شردوا في التسعينات وتوفيرها السكن الدائم لؤلائك الذين شردوا جراء النزاع الذي نشب في عام ٢٠٠٨. غير أنه أكد وجود حاجة ماسة إلى مواصلة العمل من أجل تحسين الظروف المعيشية للمشردين داخليا وسبل معيشتهم في بعض المراكز الجماعية التي زارها.

٩ - وأوصى المقرر الخاص باتباع نهج متكامل لمعالجة حالة جميع الأشخاص المشردين داخليا، بما في ذلك المشردون داخليا في القطاع الخاص، وفي توفير السكن الدائم، على أن يشمل ذلك أولئك الذين شردوا في أوائل التسعينات وفي عام ٢٠٠٨، والمهاجرين لأسباب بيئية، الذين شردوا جراء كوارث طبيعية أو كوارث تسبب فيها الإنسان. وأوصى بأن تكفل الحكومة تمتع المشردات داخليا الكامل والفعلي بحقوق الإنسان، لا سيما حقهن في الأرض والملكية وفقا للمعايير الدولية.

١٠ - وفي التقييم الذي أجراه المقرر الخاص، تبين له وجود فرص جديدة لاعتماد نهج متكامل وشامل في ما يتعلق بجميع موجات المشردين داخليا في جورجيا، وفقا للمعايير الدولية الواردة في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي لعام ١٩٩٨. وتشمل هذه المعايير التشريعات المنقحة المقترحة والمتعلقة بالمشردين داخليا، وإعادة مواءمة استراتيجية عام ٢٠٠٧ المتعلقة بالمشردين داخليا مع القانون المقترح، وبدء عملية تسجيل جديدة لجميع المشردين داخليا، وهي عملية ينبغي أن تتضمن أيضا إبراز مواطن ضعفهم واحتياجاتهم، والسياسات الشاملة للجميع التي تقوم الحكومة بصياغتها في مجالات الصحة والتعليم والأراضي والزراعة، والأنشطة المولدة للعمالة. ودعا إلى توجيه السياسات الجديدة لصالح لمشردين داخليا، بهدف تحسين سبل عيشهم ومكافحة أوجه الضعف في البلد، وأن يشمل ذلك ذوي الإعاقة من المشردين داخليا. علاوة على ذلك، فقد أوصى بأن تجري الحكومة مشاورات مع المشردين داخليا وأن تمكنهم من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تمسهم، وذلك من أجل تهيئة الظروف والوسائل اللازمة للتوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخليا مع حفظ سلامتهم وكرامتهم، استنادا إلى خياراتهم المستنيرة والطوعية المتعلقة بالتوصل إلى تلك الحلول.

١١ - وأعرب المقرر الخاص عن قلقه إزاء وضع سياج من أسلاك شائكة على طول خط الحدود الإدارية في منطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية نجم عنه حرمان المشردين داخليا من حرية التنقل ومن ممارسة سبل عيشهم، وهو يدعو إلى تيسير حرية تنقل هؤلاء المشردين داخليا عبر ذلك الخط. وفي هذا الصدد، أعرب عن ترحيبه بقرار المحكمة الدستورية التي أعلنت أن للمشردين داخليا من القرى المجاورة حق التمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها المشردون داخليا من أبخازيا ومنطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية.

الجمهورية العربية السورية

١٢ - في ١٥ أيار/مايو ٢٠١٣، طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في قرارها ٢٦٢/٧٦ المتعلق بالحالة في الجمهورية العربية السورية، إلى المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا أن يقدم إليها تقريرا بشأن الحالة الصعبة جدا التي يعيشها المشردون داخليا في ذلك البلد من حيث سلامتهم وحقوقهم الأساسية وسبل كسب رزقهم، وتقديم توصيات بهدف تلبية احتياجاتهم من المساعدة والحماية، وتعزيز فعالية الاستجابة الدولية لحالات التشرد.

١٣ - وقدم المقرر الخاص، في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة استجابة لذلك الطلب (A/67/931)، لمحة عامة عن الحالة المتعقة بتقديم المساعدة الإنسانية والحماية وبحقوق الإنسان

للمشردين داخليا في الجمهورية العربية السورية، وأجرى تحليلا للتحديات الرئيسية التي تواجه مسألة تلبية الاحتياجات العاجلة للمجتمعات المحلية المتأثرة، ونظر في الطرق الملائمة لتوجيه عملية وضع استراتيجيات للحلول الدائمة التي ينبغي التوصل إليها في المستقبل، إضافة إلى وضع مجموعة من التوصيات الأولية.

طلبات لإجراء زيارات قطرية

١٤ - طلب المقرر الخاص أن يقوم بزيارة بنغلاديش، والجمهورية العربية السورية، وجنوب السودان، وصربيا، والفلبين، وكولومبيا، وميانمار، وهايتي.

جيم - التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

١٥ - يسرّ المقرر الخاص أن يقدم تقريره عن تعاونه المستمر مع المنظمات الإقليمية والدولية. فقد عمل مع المنظمات والآليات الإقليمية الأفريقية من أجل الترويج لاتفاقية كمبالا والتصديق عليها وتنفيذها على الصعيد المحلي.

١٦ - وعمل المقرر الخاص أيضا مع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وألقى كلمة أمام لجنة البعد الإنساني التابعة لتلك المنظمة، في فيينا في ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، لزيادة الوعي بعمل ولايته وبالصلات البالغة الأهمية القائمة بين العمل من أجل التوصل إلى حلول دائمة وتحقيق الأمن على الصعيدين الوطني والإقليمي في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وأعرب عن سروره لإسهامه في وضع قائمة مرجعية مشتركة بين المنظمة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن إجراءات الحماية المتعلقة بالتشرد الداخلي لصالح الموظفين الميدانيين التابعين للمنظمة. وشارك أيضا في حلقة عمل عقدت في فيينا بشأن ''الكوارث الطبيعية والتشرد'' (٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢). علاوة على ذلك، قدم إحاطة في نيويورك إلى الفريق العامل المعني بالاتصال للأغراض الإنسانية بشأن أولويات ولايته وزياراته القطرية (٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢).

١٧ - وأقام المقرر الخاص شراكة قوية مع منظمات المجتمع المدني في جنيف ونيويورك، وفي الميدان. وهو يود، على وجه الخصوص، أن يعرب عن تقديره لما قدم لولايته من دعم من خلال المشروع المشترك بين معهد بروكينغز وكلية لندن للعلوم الاقتصادية بشأن التشرد الداخلي، وللتعاون مع مركز رصد التشرد الداخلي بشأن مختلف المسائل التي هي موضع اهتمام مشترك. وأشار إلى أنه أبرم اتفاق تعاون مع الدائرة المشتركة لوضع موجزات عن المشردين داخليا، لإضفاء الطابع الرسمي على التعاون القائم معها. وفي نيويورك، عقد اجتماعا مع بعض منظمات المجتمع المدني الواقعة مقارها في تلك المدينة، لمناقشة

الاستراتيجيات القائمة المتعلقة بالتشرد الداخلي (٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢). ففي الميدان، اضطلعت منظمات المجتمع المدني بدور حيوي داعم من خلال تبادل المعلومات، وتوضيح أثر التشرد الداخلي في مجال حقوق الإنسان في سياقات مختلفة، وبالعمل بصفتها جهات اتصال مع المجتمعات المحلية للمشردين، لا سيما خلال الزيارات القطرية. على سبيل المثال، ألقى، أثناء زيارته جورجيا، كلمة أمام الحلقة الدراسية التي نظمها المجلس النرويجي للاجئين، وشارك في حلقة دراسية منفصلة نظمتها منظمات المجتمع المدني الجورجي. وألقى محاضرات بشأن التشرد الداخلي خلال الدورة السنوية المتعلقة بالقانون الإنساني الدولي التي نظمها المعهد الدولي للقانون الإنساني (٤ تموز/يوليه ٢٠١٣)، وفي المدرسة الصيفية التابعة لمركز الدراسات المتعلقة باللاجئين، في جامعة أوكسفورد (١٩ تموز/يوليه ٢٠١٣).

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

١٨ - واصل المقرر الخاص، خلال الفترة المشمولة بالتقرير، تعميم مراعاة حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخليا داخل منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الإنساني الأوسع بالمشاركة فعليا في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وواصل المشاركة والتعاون أيضا مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. ووطد التعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وأجرى المقرر الخاص حوارا بناء مع هذه الوكالات بشأن جملة أمور منها التحديات الراهنة ومسألة التشرد الداخلي، والمجالات المحتملة للتعاون على صعيدي المقر والميدان على حد سواء. وقدم أيضا إحاطات إعلامية دورية بشأن الأنشطة المواضيعية أو القطرية.

١٩ - وشارك المقرر الخاص أيضا، في إطار الولاية، في عدة أنشطة نظمتها وكالات الأمم المتحدة؛ ومن هذه الأنشطة ما يلي: اجتماعات المجموعة العالمية للحماية ومعتكفها السنوي؛ والأنشطة الرامية إلى تعزيز اتفاقية كمبالا؛ وحلقة نقاش رفيعة المستوى عقدت في جنيف بشأن موضوع ”تعزيز وحماية حقوق المرأة في حالات النزاع وحالات ما بعد انتهاء النزاع: حالة أفريقيا الناطقة بالفرنسية“، التي شارك في تنظيمها كل من المفوضية والمنظمة الدولية للفرانكوفونية (١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢)، وحلقة دراسية في جنيف بشأن وصول المساعدات الإنسانية والحماية والمساعدة الخاضعة لقيود، نظمتها المفوضية في جنيف. وحضر حلقة دراسية مواضيعية للمجموعة العالمية للحماية بشأن موضوع ”الانتقال من الأزمة إلى الانتعاش: دور مجموعات الحماية“ (٦ حزيران/يونيه ٢٠١٣). وأجرى مشاورات بشأن موضوع ”إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا: النهوض ببرنامج العمل“، بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج

الأمم المتحدة الإنمائي والمشروع المشترك بين معهد بروكينغز وكلية لندن للعلوم الاقتصادية المتعلق بالتشرد الداخلي (٧ حزيران/يونيه ٢٠١٣). ويود المقرر الخاص أن يعرب عن تقديره للشراكة المستمرة مع هذه الهيئات.

٢٠ - ونظم المقرر الخاص العديد من المناسبات بالتعاون مع الشركاء المعنيين والراعين لتلك المناسبات، ومنها مناسبة جانبية نظمت أثناء الدورة السابعة والستين للجمعية العامة بشأن موضوع ”تطور الولاية وسياق التشرد الداخلي: الإنجازات والتحديات بعد عقدين من الزمن“ (٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢)، وهو ما كان أيضا موضوع التقرير الذي قدمه إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٢ (A/67/289)؛ ومشاورة جرت في جنيف معنونة ”تقييم التشرد الداخلي: بعد عشرين عاما“ (٢٨ و ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

٢١ - وعقد المقرر الخاص حلقة عمل في ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، في جنيف لإجراء مشاورات مع خبراء من عدد كبير من هيئات حقوق الإنسان، والهيئات العاملة في المجال الإنساني والإنمائي، ومنظمات المجتمع المدني التي لها خبرات محددة في مجال التشرد وحماية حقوق الإنسان للمرأة.

ثالثا - إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا: النهوض ببرنامج العمل: تناول دور الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي للتوصل إلى حلول دائمة عن طريق بناء السلام في مرحلة ما بعد انتهاء النزاعات

ألف - مقدمة

٢٢ - يستند هذا التقرير إلى تاريخ الولاية المديد من الجهود التي بذلها المكلف بالولاية الحالي وأسلافه لدعم الجهود الرامية إلى إيجاد حل لمشكلة التشرد، ويعكس قرار المقرر الخاص بشأن جعل التوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخليا أمرا ذا أولوية في الفترة الثانية من ولايته. وهو في هذا السياق، يرحب بالاعتراف الذي يتسع نطاقه باطراد بضرورة حدوث نقلة نوعية لا تعتبر التشرد شاغلا إنسانيا فحسب، بل وتحديا يعترض سبيل التنمية وبناء السلام في الفترة التي تعقب انتهاء النزاعات المسلحة. وهو يعرب أيضا عن سروره إذ يلاحظ وجود عدد من الفرص الجديدة المتاحة لمعالجة هذه المسألة، ومنها القرار ٢٠/٢٠١١ للجنة السياسات، الذي أيد فيه الأمين العام الإطار الأولي لإنهاء التشرد في أعقاب النزاعات (المشار إليه فيما يلي باسم: إطار الأمين العام) الذي يحدد الأولويات والمسؤوليات في تقديم الدعم لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا واللاجئين العائدين إلى بلدانهم الأصلية؛ ومبادرة الحلول الانتقالية التي تقدم بها لبرنامج الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبنك

الدولي، التي تهدف إلى إنهاء اعتماد المشردين على المساعدة الإنسانية، وتعمل إلى إيجاد سبل رزق مستدامة لهم، وتحسين الظروف لدى المجتمعات المحلية المضيفة، والتفاوض بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛ وتطور المناقشات المتعلقة بتحقيق الإنعاش وبناء القدرة على التكيف في وقت مبكر، ومعالجة هشاشة الدولة، وتجريب ترتيبات جديدة للمانحين، من قبيل الاتفاق الجديد للانخراط في مساعدة الدول الهشة[(١)].

٢٣ - ومع التسليم في الوقت ذاته بقيمة هذه الخطوات - والعمل من أجل تعزيزها في هذا التقرير، يشدد المقرر الخاص على أن هذه الخطوات مرتبطة بالمسؤولية الأساسية للدول بأن تيسر إيجاد حلول دائمة للتشرد. وتشمل هذه الحلول، وفقا للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، الإدماج المستدام في الموطن الأصلي (العودة)، والإدماج المحلي المستدام في المناطق التي يلجأ إليها المشردون داخليا (الإدماج المحلي)، وإعادة الإدماج الدائم في جزء آخر من البلد (الاستيطان في مكان آخر في البلد). ويبين إطار العمل الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا إلى أن الحلول الدائمة تتحقق ”عندما لا يصبح لدى المشردين داخليا أي احتياجات محددة للحماية والمساعدة في ما يتصل بتشردهم، وعندما يكون بمقدورهم التمتع بحقوق الإنسان دون تمييز ناتج عن تشردهم“ (انظر A/HRC/13/21/Add.4).

٢٤ - وقد ظلت مسألة دعم عملية إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا، لا سيما من خلال إشراك الجهات الفاعلة العاملة في مجال التنمية وبناء السلام، تشكل تحديا دائما اجتذب مؤخرا اهتماما متزايدا[(٢)]. وسوف تتطلب المبادرات الرامية إلى تشجيع اعتماد نهج أكثر شمولا وفعالية في التوصل إلى حلول دائمة، مشاركة مجموعة واسعة من أطراف فاعلة بما فيها الحكومات، ووكالات الأمم المتحدة، والمصارف الإنمائية، وصندوق النقد الدولي، والجهات الفاعلة في القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية[(٣)]. وتمشيا مع ولاية المقرر الخاص المتمثلة في تعزيز النهج القائم على حقوق الإنسان في التوصل إلى حلول دائمة

---

(١) المعلومات المتعلقة بالاتفاق متاحة على الموقعين التاليين: www.pbsbdialogue.org/documentupload/49151944.pdf، و www.pbsbdialogue.org.

(٢) انظر تقرير الأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع، ١١ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، A/63/881–S/2009/304، ومذكرة المعلومات الأساسية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لاجتماع المائدة المستديرةالمتعلق بمراحل الانتقال والحلول المعقود في أمستردام، في ١٨-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٣.

(٣) يود المقرر الخاص أن يعرب عن تقديره لجميع الذين شاركوا في المشاورات ومناقشات المائدة المستديرة التي جرت في جنيف ونيويورك وواشنطن العاصمة والذين ساهموا في إعداد هذا التقرير.

للمشردين داخليا، فإنه يسعى هنا إلى وضع الأساس لإشراك الجهات الفاعلة في مجالي التنمية وبناء السلام إلى جانب الجهات الفاعلة في المجال الإنساني ومجال حقوق الإنسان، في الجهود التعاونية الرامية إلى استنباط حلول دائمة للتشرد. ويستند هذا التقرير إلى إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والغرض منه هو دعم تنفيذ إطار الأمين العام.

٢٥ - وهناك عدد كبير من عناصر هذه المسألة المعقدة لا يمكن معالجتها هنا. وبوجه خاص، ففي حين يركز المقرر الخاص على الجهات الفاعلة في المجال الإنمائي، ومسألة التوصل إلى حلول دائمة في سياق بناء السلام، فإنه يقر أيضا بضرورة العمل بفاعلية لدعم إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا الذين اقتُلعوا من ديارهم بفعل الكوارث الطبيعية (انظر A/HRC/16/43/Add.5)، وبالحاجة إلى تركيز العمل في المستقبل على دور الدول المانحة والدول المتلقية في معالجة التشرد الداخلي، من خلال أبعاد إنمائية تعمل على منع وقوعه، ولتعزيز القدرة الوطنية للدول المتلقية على التوصل إلى حلول دائمة.

باء - دور ولاية المقرر الخاص في بناء السلام والتنمية وإيجاد حلول دائمة

٢٦ - تتضمن ولاية المقرر الخاص التزاما طويل الأمد بدعم الحلول الدائمة من خلال القيام ببعثات وزيارات عمل، وبتطوير أطر عمل، والعمل مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك البنك الدولي ولجنة بناء السلام. على سبيل المثال، خلال البعثات وزيارات العمل التي جرت في بلدان مثل كوت ديفوار والسودان والعراق وجمهورية أفريقيا الوسطى ونيبال وجورجيا والبوسنة والهرسك، وصربيا والصومال، أجرى المكلفون بالولاية تحليلا للعلاقة الوثيقة بين الحلول الدائمة وعمليات بناء السلام والتنمية. وقدموا توصيات لمعالجة الشواغل العالقة المتصلة بهذه الأبعاد (انظر، على سبيل المثال، A/HRC/23/44/Add.1 و A/HRC/4/38/Add.2) مع تأكيدهم على الحاجة إلى إدماج المسائل المتعلقة بالمشردين داخليا والحلول الدائمة في خطط التنمية الوطنية، واستراتيجيات بناء السلام واتفاقات السلام (انظر، على سبيل المثال، A/HRC/16/43/Add.1 و A/HRC/16/43/Add.2 و Corr.1). ويجري أيضا وضع معايير قانونية في هذا الصدد. على سبيل المثال، على الدول الأطراف في اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخليا في أفريقيا (اتفاقية كمبالا) الآن واجب السعي إلى تجسيد المبادئ ذات الصلة الواردة في الاتفاقية في مفاوضات واتفاقات السلام من أجل إيجاد حلول لمشكلة التشرد الداخلي، على نحو ما هو مبين في المادة ٣ (٢) (هـ). ويوفر ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى الموقّع في عام ٢٠٠٦ إطارا قانونيا ملائما ويعالج التشرد ويسعى إلى إيجاد حلول دائمة بموجب البروتوكول المتعلق بحماية المشردين داخليا ومساعدتهم، والبروتوكول المتعلق بحقوق الملكية للعائدين اللذين اعتمدا،

كلاهما، في عام ٢٠٠٦، في السياق العام للشؤون الإنسانية، والتنمية، والأمن، وبناء السلام[٤]. ولا يزال التعاون مستمرا، في إطار الولاية، مع الاتحاد الأفريقي والمؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى في ما يتعلق بتنفيذ اتفاقية كمبالا وميثاق منطقة البحيرات الكبرى، على التوالي.

٢٧ - وقد أجرى المكلفون بالولاية اتصالا بلجنة بناء السلام والتعاون معها، حيث شُجعت أمانتها على إدراج حقوق المشردين في مداولاتها (انظر A/62/227، الفقرة ٥٨) وتوفير الخبرة في المسائل المتصلة بالمشردين داخليا في ما يتعلق بجمهورية أفريقيا الوسطى وبوروندي (انظر A/65/282 و Corr.1، الفقرة ٥٤). وإذ يسلم المكلف بالولاية بأن معالجة التشرد الداخلي في اتفاقات السلام تشكل خطوة هامة نحو التوصل إلى حلول دائمة، وكفالة استدامة جهود بناء السلام، فقد قام، أحد المكلفين بالولاية السابقين، بالتعاون مع إدارة الشؤون السياسية في الأمانة العامة، بوضع دليل للوسطاء بشأن إدماج التشرد الداخلي في عمليات السلام واتفاقات السلام (انظر المرجع نفسه، الفقرتان ٣٨ و ٣٩)[٥].

٢٨ - وقد قدم المكلفون بالولاية توجيهات شاملة إلى أبعد حد حتى الآن بشأن الحلول الدائمة، باضطلاعها بدور رائد في العملية التعاونية المتمثلة في وضع إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ويحدد هذا الإطار المبادئ القائمة على حقوق الإنسان التي ينبغي أن تستنير بها عملية البحث عن حلول دائمة، ويضع معايير لتبيان المدى الذي تم التوصل إليه في تحقيق حل دائم، فضلا عن تقديم أمثلة على المؤشرات التي يمكن تكييفها مع الظروف المحلية لرصد التقدم المحرز نحو إيجاد حلول دائمة. ويسلم الإطار بأن إيجاد حلول دائمة عملية معقدة تشمل حقوق الإنسان والشؤون الإنسانية والتنمية وإعادة الإعمار وبناء السلام، ويجب أن تشمل مشاركة الجهات الفاعلة المختلفة على نحو متسق وفي الوقت المناسب مع الجهات الدولية الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي، بالاضطلاع بدور ”تكميلي“ للدور الذي تقوم به السلطات الوطنية. ويشير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية شؤون اللاجئين والبنك الدولي إلى أن هناك، في الوقت الحاضر، وبفضل إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ”مزيدا من الإدراك يتجاوز ما بلغه في أي وقت مضى بأن التشرد

(٤) انظر Chaloka Beyani, ‘Introductory Note on the Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region’ 46 (2007) International Legal Materials 173.

(٥) انظر أيضا Gerard McHugh, Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements (Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2010).

ليس مجرد مسألة إنسانية فحسب، فللمشردين احتياجات إنمائية لا يمكن تحقيقها بتقديم مساعدة إنسانية قصيرة الأجل"[٦].

جيم - معالجة 'الفجوة' بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي

٢٩ - لا تزال قضية سد 'الفجوة' القائمة بين أنشطة الإغاثة وتقديم المساعدة في المجال الإنمائي للمشردين تثار، منذ الستينات على الأقل. ولكن الجهود المبذولة لمعالجة هذه المشكلة، تباطأت وتضاءلت[٧]. وتشير التجربة الجماعية التي مرت بها الولاية على مدى السنين إلى أن حالة المشردين داخليا تزداد سوءا بعد مرحلة الطوارئ من عملية تقديم المساعدة الإنسانية، من حيث تأمين سبل العيش، وتقديم الخدمات الاجتماعية، وتوفير المأوى والغذاء الكافي والحصول على الرعاية الصحية والتعليم، على سبيل المثال. ويرجع هذا إلى أن الجهات الفاعلة العاملة في المجال الإنساني كثيرا ما تنسحب من تقديم المساعدة بعد مرحلة الطوارئ في أي أزمة إنسانية، ولا تتدخل الجهات الفاعلة في المجال الإنمائي إلا عندما تستقر الأوضاع الطبيعية المتصلة بتعزيز الإنعاش المبكر، والتعمير، والحلول الدائمة.

٣٠ - وينبغي أن يوجه معظم الجهود المبذولة نحو ردم هذه الفجوة، والتي تركز على اللاجئين بدلا من أن تركز على المشردين داخليا؛ ومن أسباب ذلك أن النظام المتعلق بحماية المشردين داخليا لم يكن موجودا عندما بدأت تلك الجهود. فخلافا لما يتم بالنسبة للاجئين، فإن تقديم الحماية والمساعدة للمشردين داخليا، يتطلب نهجا مشتركا بين الوكالات تَعزز فيه منذ ذلك الحين الفصل بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والجهات الفاعلة في المجال الإنمائي. ولكن هذا الوضع تغير في السنوات الأخيرة نتيجة جعل "تعميم مراعاة" حقوق الإنسان للمشردين داخليا، في دورات الحماية والمساعدة، أمرا مشتركا بصورة مطردة[٨]. وفي حين ركز بعض الجهود على المشردين داخليا الذين يظلون في حالات تشرد طويلة الأمد، فإن كثيرا منها تهدف، فيما يبدو، إلى دعم الحلول الدائمة. ويسعى العديد من

---

(٦) انظر: المذكرة المفاهيمية المتعلقة بمبادرة الحلول الانتقالية، التي أعدها البرنامج الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بالتعاون مع البنك الدولي، ص. ٣. متاحة على الموقع: www.unhcr.org/4e27e2f06.pdf.

(٧) انظر: Jeffrey Crisp, "Mind the gap! UNHCR, humanitarian assistance and the development process", International Migration Review, vol. 35, No. 1 (March 2001), pp. 168-191.

(٨) انظر التجميع المتعلق بمبادرات حلول منتقاة بدأها بصورة مشتركة كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والجهات الفاعلة في المجال الإنساني لاجتماع المائدة المستديرة الذي عقدته مفوضية شؤون اللاجئين والبرنامج الإنمائي في أمستردام، في ١٨ و ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٣.

المبادرات الانتقال التي تسعى إلى ربط مرحلة الإغاثة بمرحلة التنمية إلى تعزيز التعايش السلمي وزيادة الاستقرار في المناطق المتأثرة بالتشرد. غير أن المشكلة، لا تزال في بعض الحالات قائمة، لأن هذه المبادرات لم تدمج صراحة في استراتيجيات بناء السلام على الصعيد الوطني.

٣١ - وفي الثمانينات، شملت الجهود الدولية التي بذلت لمعالجة الفجوة القائمة بين الأنشطة في مجال الإغاثة والأنشطة في المجال الإنمائي نهج المعونة المقدمة للاجئين والتنمية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في عام ١٩٨١، والمؤتمر الدولي الثاني المعني بتقديم المساعدة إلى اللاجئين في أفريقيا في عام ١٩٨٤. وتلته عملية المؤتمر الدولي المعني بتقديم المساعدة إلى اللاجئين في أمريكا الوسطى التي انطلقت في عام ١٩٨٩ بهدف دعم الحلول الدائمة للاجئين والمشردين داخليا في أمريكا الوسطى. ووفقا لما ذكره البرنامج الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين والبنك الدولي، فإن المؤتمران أثبتا بل وولدا إلى حد بعيد وعيا وإقرارا بأن التشرد يواجه تحديات إنمائية لا يمكن معالجتها إلا من خلال الربط بين الإغاثة والتنمية[٦]. ثم جاء البرنامج الإنمائي للمشردين واللاجئين والعائدين في أمريكا الوسطى ليكمّل عملية أمريكا الوسطى، وقد اعتُبر ''برنامجا ناجحا قام البرنامج الإنمائي فيه بدور بارز في إشراك الجهات الفاعلة في المجال الإنمائي''[٦]. وعلى الرغم من أن شكوكا أثيرت بشأن نجاح عمليتي المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى والبرنامج الإنمائي للمشردين واللاجئين والعائدين في أمريكا الوسطى، فقد تم تعديل البرنامج الإنمائي بعد ذلك وتكراره في بلدان عديدة.

٣٢ - وتلا المؤتمرين مبادرات مخصصة مختلفة كان الغرض منها الربط بين المساعدة الطارئة والمساعدة في المجال الإنمائي، بما في ذلك مداولات الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، التي أفضت إلى إنشاء فريق مرجعي معني بإعادة الإدماج بعد انتهاء النزاعات، أشرف البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على انعقاده. وفي عام ١٩٩٩، اشتركت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع البنك الدولي في رعاية اجتماعي مائدة مستديرة عقدا بشأن ''الفجوة بين المساعدة في المجال الإنساني والتنمية الطويلة الأجل'' في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع والتشريد القسري (المعروفة باسم عملية بروكينغز). وتحت قيادة مفوضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ورئيس البنك الدولي، حدد اجتماعا المائدة المستديرة الفرص المتاحة لتحسين الترتيبات المؤسسية والمالية للتغلب على الفجوة، و ''مبادرات الشراكة'' على الصعيد الميداني لمعالجة هذه المشكلة.

٣٣ - وعلى الرغم من أن عملية بروكينغز أوعزت إلى فرقة عمل معنية بشؤون السلام والنزاعات والأمن تحت رعاية دائرة التعاون في المجال الإنمائي التابعة لمنظمة

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بدراسة أفضل الممارسات المتعلقة بالفجوة بين الإغاثة والمساعدة الإنمائية، ودفعت إلى القيام بالمزيد من التعاون بين البنك الدولي ومفوضية شؤون اللاجئين، فإنها في نهاية المطاف لم تستطع تأمين إحداث تغييرات رئيسية في الثقافة التشغيلية للمانحين والجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي. ومع ذلك، فقد تم إحياء عملية بروكينغز في عام ٢٠٠٣ لتسترشد بها مبادرات مفوضية شؤون اللاجئين في إطار العمل المتعلق بإيجاد حلول دائمة للاجئين وللأشخاص الجديرين بالاهتمام، بما في ذلك ما يتعلق بتقديم المساعدة الإنمائية للاجئين، وأنشطة الإعادة إلى الوطن، وإعادة الإدماج، وإعادة التأهيل، والتعمير، والتنمية من خلال الإدماج المحلي. وقد لاحظت مفوضية شؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي أن ''هذه المبادرات ولدت نتائج متفاوتة، ولكنها، في إطار العملية ساهمت جميعها كثيرا في المناقشة''[٦]. وفي عام ٢٠٠٤، وفي التوجيهات الصادرة بشأن الحلول الدائمة، أقرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بالنهج الذي يتسم في معظمه بطابع ''مخصص''، ودعت إلى اعتماد ''نهج متكامل'' للتصدي للتحديات الإنمائية التي يشكلها منع التشرد، وإدماج المشردين داخليا على نحو مستدام.

٣٤ - وعلى الرغم من أن المصطلحات المستخدمة لمناقشة النُّهج المتعلقة بمعالجة الفجوة القائمة بين المساعدة في المجالين الإنساني والإنمائي تطورت على مر السنين، فإنها قد تُفهم بوجه عام بأنها جزء من عملية الإنعاش المبكر أو العملية ''الانتقالية''[٩]. وينبغي لهذه العملية أن تتميَّز بمشاركة الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي فيها معا في بداية التشرد وينبغي أن تستند إلى الإطار الدولي المنطبق لحقوق الإنسان من حيث كونها وسيلة لبناء قدرة المشردين داخليا ودعمها لما بعد مرحلة تقديم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. إن مبادئ حقوق الإنسان، كالكرامة الإنسانية وعدم التمييز، والمشاركة، وحماية الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينتظمها نهج هدفه تحقيق التنمية ويستند إلى حقوق الإنسان ويشكل أساسا مهما لبذل جهود من أجل

(٩) تعرِّف مجموعة الأمم المتحدة الإنمائي الفترة الانتقالية بأنها ''الفترة التي تعقب مباشرة انتهاء الأزمات وفترات الانتعاش والتنمية''، في حين تعرفها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بأنها ''مرحلة أزمة إنسانية تبدأ فيها أوجه الضعف الشديدة في التحسن، وهو مما يؤدى إلى خفض المساعدة الدولية المقدمة لإنقاذ الحياة وزيادة أنشطة الإنعاش وإعادة التأهيل'' انظر www.interaction.org/document/transition-crisis-recovery-role-protection-cluster.

الربط بين الإغاثة في حالات الطوارئ والجهود الإنمائية الداعمة لعملية البحث عن حلول[١٠].

دال – التحديات والفرص في ما يتعلق بالصلة بين بناء السلام، والتنمية، والحلول الدائمة

٣٥ – لا تزال العقبات الهيكلية والتنفيذية تشكل عائقا يحول دون تحقيق تعاون فعال بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي وبناء السلام لدعم التوصل إلى حلول دائمة. وفي حين يوفر إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أداة هامة لمعالجة الصلة بين بناء السلام والتنمية والحلول الدائمة، فإن تنفيذ إطار الأمين العام يتيح فرصة هامة للتصدي للعقبات الهيكلية والتنفيذية القائمة من أجل توفير الإمكانيات اللازمة للتوصل إلى حلول للتشرد، إلى جانب الجهود الأوسع نطاقا التي تبذل الدول والمجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى.

الربط بين إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وإطار الأمين العام

٣٦ – كما هو مذكور أعلاه، أيد الأمين العام في المقرر ٢٠/٢٠١١ للجنة الإطار الأولي المتعلق بإنهاء التشرد في أعقاب النزاعات. وهذا الإطار الذي وُضع استجابة لتقرير الأمين العام لعام ٢٠٠٩ عن بناء السلام (A/63/881-S/2009/304)، يحدد الأولويات والمسؤوليات من أجل تقديم الدعم لتنفيذ الحلول الدائمة للمشردين داخليا واللاجئين العائدين إلى بلدانهم الأصلية. ويحدد الإطار الثغرات القائمة في دعم الحلول الدائمة، ومنها عدم فعالية التنسيق، وإخفاق استراتيجيات الإنعاش والتنمية في استيعاب احتياجات المشردين داخليا، وعدم كفاية الدعم المقدم لبناء القدرات الوطنية والشراكات مع الجهات الفاعلة غير التابعة للأمم المتحدة؛ ونقص التمويل المقدم لإعادة الإدماج؛ وعدم كفاية البرمجة (تعزيز الانتعاش الاجتماعي والاقتصادي، والحماية والأمن وسيادة القانون، والحكم الرشيد والتماسك الاجتماعي).

٣٧ – وعلى الرغم من وجود إشارة موجزة إلى إطار اللجنة الدائمة والحاجة إلى اتباع نهج قائم على الحقوق في التوصل إلى حلول دائمة، فإن الجزء الأكبر من الوثيقة مكرس على النحو السليم لتقديم تحليل للثغرات المؤسسية، وتحديد أنشطة وشراكات محددة يمكن أن تسد

(١٠) على نحو ما تؤكده المادة ٣ من الإعلان المتعلق بالحق في التنمية لعام ١٩٨٦، تتحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن توفير الإمكانيات اللازمة للتوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخليا، فإعلان عام ١٩٨٦ بشأن الحق في التنمية يؤكد ذلك (المادة ٣). انظر أيضا المراجع ذات الصلة بالحق في التنمية المعترف به في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق العربي لحقوق الإنسان، وإعلان وبرنامج عمل فيينا لعام ١٩٩٣.

تلك الثغرات، وترد في ”مصفوفة الاستجابات المحتملة“ لغرض القيام بتدخلات سريعة للمسائل ذات الأولوية من جانب عدد من منظمات الأمم المتحدة، في غضون الأشهر الأربعة والعشرين التي تعقب انتهاء النزاع. ويوجه قرار الأمين العام المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية، بدعم من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، باعتبارها قائدة لمجموعة الحماية العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، باعتباره قائدا لمجموعة الإنعاش المبكر، لوضع وتنفيذ استراتيجيات لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا واللاجئين العائدين في أفغانستان، وكوت ديفوار، وقيرغيزستان، بوصفها ثلاثة بلدان تجريبية بالنسبة لهذه العملية. ومن بين هذه البلدان لا يزال المقرر الخاص، يعمل في أفغانستان وكوت ديفوار (انظر A/HRC/23/44 و Add.1)، هو على أهبة الاستعداد لتقديم الخبرات الفنية ذات الصلة.

٣٨ - ويشكل تجريب تنفيذ إطار الأمين العام وتوسيع نطاقه خطوتين أساسيتين نحو تحقيق دعم دولي أكثر تنسيقا وفعالية للتوصل إلى حلول دائمة. ولتحقيق هذه الغاية، من الأهمية بمكان الإقرار بالاختلافات وأوجه التكامل بين هاتين الأداتين، وبضرورة تنفيذ إطار الأمين العام ووضع استراتيجيات لحلول دائمة تستند إلى النهج القائم على الحقوق المحدد في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بما يتضمنه من مبادئ التطوع والاختيار المستنير والمشاركة. وعلى الرغم من أن إطار عمل اللجنة الدائمة يركز على المشردين داخليا، في حين يتناول إطار عمل الأمين العام كلا من المشردين داخليا واللاجئين العائدين، فإن النهج القائم على الحقوق الذي تجري مناقشته في إطار اللجنة الدائمة يكتسب أهمية كبيرة بالنسبة إلى الشواغل التي تواجه اللاجئين العائدين، الذين ينتهي بهم الأمر مشردين داخليا، كما هو الحال في أفغانستان.

٣٩ - هناك اختلاف كبير بين هاتين الأداتين، ذلك أن إطار الأمين العام، في حين يركز على السنتين الأوليين اللتين تعقبان النزاع المسلح، فإن إطار اللجنة الدائمة المشتركة يعالج التشرد الناجم عن مجموعة من العوامل، ويقر بأن التوصل إلى حلول دائمة عملية تدريجية يمكن أن تستغرق سنوات عديدة. وبإمكان التدخلات في إطار الاستجابة السريعة، من قبيل تلك المحددة في مصفوفة الاستجابات أن تقدم مساهمات قيمة صوب تحقيق الحلول الدائمة، لا سيما إذا كانت تسهم في تحقيق الظروف الملائمة للتوصل إلى حلول دائمة، على النحو المبين في إطار اللجنة الدائمة، كالسلامة والأمن، والوصول إلى مصادر الرزق، والسكن. ومع ذلك، ينبغي أن يكون لاستراتيجيات الحلول الدائمة أفق أكثر امتدادا وأوسع نطاقا، وأن تدمج في خطط التنمية الوطنية والإقليمية والمحلية. ويكتسب التنفيذ المتكامل للإطارين أهمية خاصة من أجل الاستجابة لمسألة مدى ما تم تحقيقه من حلول دائمة، باستخدام المعايير والمؤشرات المحددة في إطار اللجنة الدائمة المشتركة.

٤٠ - إن إجراء تحليل متكامل لهاتين الأداتين يؤكد الحاجة إلى أن تصبح عملية وضع استراتيجيات للحلول الدائمة عنصرا اعتياديا للتصدي على الصعيد الدولي للأزمات المتصلة بالتشرد. وينبغي أن يكون وضع هذه الاستراتيجيات وتنفيذها شاملين لعدة قطاعات وقائمين على المشاركة، وتشارك فيهما مجموعة واسعة من الوكالات الدولية فضلا عن السلطات الوطنية والمحلية، والمنظمات غير الحكومية، وممثلي المشردين داخليا والعائدين والمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد. وينبغي أن تتناول استراتيجيات الحلول الدائمة على نحو منصف حقوق المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد واحتياجاتها بصفة محددة، وينبغي أن تكون ذات طابع محلي من أجل ضمان شموليتها على النحو السليم، ولزيادة قدرات المشردين واستراتيجيات المواجهة إلى أقصى حد. ويؤكد النهج القائم على حقوق الإنسان أن استراتيجيات الحلول الدائمة يجب أن تحترم الحق في حرية التنقل واختيار مكان الإقامة. ويركز هذا النهج أيضا على الشواغل التي يجب معالجتها بغية تحقيق الأهداف الإنمائية في المجتمعات المتأثرة بالتشرد. من قبيل كفالة الحصول، على قدم المساواة وبدون تمييز، على التعليم والخدمات الصحية، وسبل كسب العيش، والأرض، وحقوق الملكية، والمساواة أمام القانون. كذلك فإن الجهود المبذولة لتحقيق العدالة الانتقالية وبناء السلام والمصالحة، وسيادة القانون وإصلاح الأمن، وجهود الإصلاح الزراعي تكتسب أهمية كبيرة في التوصل إلى حلول دائمة للتشرد، إذ إنها تشدد على الحاجة إلى إدراج الاعتبارات المتعلقة بالمشردين داخليا، ومشاركة المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد في هذه العمليات.

٤١ - يتطلب وضع وتنفيذ استراتيجيات تعالج الأبعاد الإنسانية والإنمائية والمتعلقة ببناء السلام بشأن الحلول الدائمة بذل جهود معززة ترمي إلى جمع البيانات وتحليلها وتبادلها (بوسائل منها وضع موجزات مصنفة) وإدماج المسائل المتعلقة بالتشرد في المبادرات الإنمائية. وفي الوقت نفسه، هناك حاجة إلى بذل جهود قوية لرصد الأثر الطويل الأجل للأنشطة المتعلقة بالحلول الدائمة، وإلى تبادل الأفكار المنبثقة عن الجهود المبذولة، من قبيل مبادرة الحلول الانتقالية وتجريب إطار عمل الأمين العام. ولتحقيق هذه الغاية، هناك حاجة إلى زيادة الوضوح في ما يتعلق بعملية الانتقال من مرحلة تجريب ذلك الإطار إلى مرحلة تبسيطه وتنفيذه على نطاق واسع. وينبغي أن تنظر هذه العملية في إمكانية انطباق إطار الأمين العام على السعي إلى تحقيق حلول دائمة بعد وقوع كوارث طبيعية، وفي البلدان التي تعاني من نزاعات طال أمدها. والمقرر الخاص ملتزم بدعم هذه العملية.

العقبات والإنجازات في ما يتعلق بإشراك الجهات الفاعلة في المجال الإنمائي

٤٢ - هناك عقبات كأداء تعوق التعاون بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي وفي بناء السلام لدعم الحلول الدائمة. وتشمل هذه دورات وفترات تخطيطية مختلفة، ونظما تشغيلية، ومصطلحات وعبارات، ونهجا للعمل مع الحكومات، واستخدام معايير مختلفة لتقييم النجاح، والافتقار إلى معايير أو مؤشرات مشتركة قابلة للتنفيذ لقياس التقدم المحرز نحو إيجاد حلول دائمة؛ والافتقار إلى عمليات منهجية وشاملة وتعاونية لجمع البيانات وتحليلها، إضافة إلى عمليات الرصد والتقييم؛ وأوجه الانفصام بين السياسات والأولويات على صعيدي الميدان والمقر؛ وعدم كفاية مشاركة مجموعة واسعة من الوزارات والمنظمات الدولية ذات الصلة (بما في ذلك المصارف الإنمائية) والمنظمات غير الحكومية بأدوار في تقديم الدعم للحلول؛ وعدم العمل من أجل الوصول إلى الحد الأقصى في تعزيز القوة النسبية لمختلف الجهات الفاعلة؛ والافتقار إلى الملكية الوطنية والدولية لهذه المسألة؛ وعدم وجود قيادة مركزة أو منسقة لدعم الحلول؛ والافتقار إلى قدرات تقنية ودعم مستمر لإيجاد حلول على الصعد المحلية والوطنية والدولية؛ وعدم كفاية فرص الوصول إلى التمويل الطويل الأجل، وبوجه خاص، إلى توسيع نطاق المشاريع الرائدة الناجحة وإدماج المبادرات الرامية إلى دعم الحلول في برامج إنمائية أوسع نطاقا؛ وكون الجهات المانحة تخصص موارد تمويلية مستقلة للبرامج الإنسانية وبرامج التنمية، وهي تسعى جاهدة إلى تحقيق التعاون والتنسيق بين هذه البرامج؛ وعدم كفاية النظر في مسائل الحلول الدائمة التي تمر بمرحلة انتقالية وخطط انسحاب البعثات؛ وعدم إشراك القطاع الخاص في استحداث حلول مبتكرة؛ وعدم كفاية الوعي بالاعتبارات المتصلة بالتشرد، وعدم كفاية إدماجها في جهود التنمية وبناء السلام، وجهود بناء القدرات في مجال حقوق الإنسان.

٤٣ - تتضمن الفروع التالية دراسة لبعض عناصر هذه التحديات الضاغطة[(١١)].

تحديد مفهوم التشرد من حيث كونه مسألة تتعلق بالتنمية وبناء السلام

٤٤ - على الرغم من أن مبادئ حقوق الإنسان تشكل أساسا جوهريا لعمل الأطراف الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي وفي بناء السلام على السواء، فإن وجود اختلافات في

(١١) انظر، على سبيل المثال، مذكرة المعلومات الأساسية لاجتماع المائدة المستديرة المتعلق بمراحل الانتقال والحلول، بالإضافة إلى: Bryan Deschamp and Sebastian Lohse, “Still minding the gap? A review of efforts to link relief and development in situations of human displacement, 2001-2012” (Geneva, Policy Development and Evaluation Service, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2013).

المصطلحات والأطر المفاهيمية كثيرا ما يعوق التعاون في دعم الحلول الدائمة، مفضيا بذلك إلى استمرار المفهوم الخاطئ بأن التشرد هو مجرد مسألة إنسانية لا ظاهرة معقدة تتطلب أيضا في كثير من الأحيان حلولا في مجالي التنمية وبناء السلام. وقد كان لهذا الوضع آثار كبيرة وسلبية في ما يتعلق بتحقيق الأهداف الإنمائية وبناء القدرة على التكيف وحل النزاعات. وهناك حاجة إلى زيادة الوعي في ما يتعلق بالصلات بين هذه المسائل، وإلى إثبات أن ذلك يأتي في مصلحة الدول وسائر الجهات الفاعلة في مجالي التنمية وبناء السلام لدعم الحلول الدائمة باعتبارها استثمارا في الحد من الفقر ومنع نشوب النزاعات. وإذا أخذ في الاعتبار أن لكل نهج من النهُج التي يتبعها كل قطاع من هذه القطاعات مزاياه؛ فبالمضي قدما، يجب أن يكون الهدف هو تحقيق أقصى قدر من إمكانيات كل منها ومساهماته، وذلك من أجل تعزيز قدرات المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد.

٤٥ - وفي بعض الأحيان، تعثرت الجهود الرامية إلى معالجة التشرد من حيث كونه شاغلا إنمائيا بفعل مناقشات تتعلق بما إذا كان ملائما استهداف المشردين داخليا و/أو القيام بجهود على نطاق مجالات واسعة تشمل المشردين داخليا، وإن كانت لا تستهدف هؤلاء المشردين على وجه التحديد. فالتقييمات التي أجراها البرنامج الإنمائي في جورجيا وأجراها البنك الدولي في أفغانستان، على سبيل المثال، بينت أن المشردين داخليا يواجهون احتياجات إنمائية خاصة تتصل بمسائل من قبيل السكن وضمان الحيازة. فتلبية هذه الاحتياجات بطريقة محددة الهدف، مع إدماج المشردين داخليا في خطط أوسع نطاقا لتحقيق التنمية وبناء السلام، من شأنها أن تؤدي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية مع انسجامها مع نهج قائم على حقوق الإنسان. ويواجه المشردون داخليا أيضا عددا من التحديات المحددة الأخرى التي تتطلب اتخاذ تدابير محددة وهادفة، ومن ذلك مايتعلق، في جملة أمور، بإصدار أو استبدال الوثائق الشخصية أو التعويض عن الممتلكات أو ردها إلى أصحابها، أو لم شمل الأسر، والمساعدة في كفالة الوصول إلى الخدمات العامة ضمن أمور أخرى. ومن شأن كفالة اتخاذ تدابير هادفة في هذا الصدد، وبرامج في مجال التنمية وبناء السلام، إضافة إلى تنفيذ برامج أوسع نطاقا، كبرامج في مجال الحد من الفقر وإصلاح الأراضي، تشمل المشردين داخليا وتدعم الحلول الدائمة، أن تسهم على نحو ملحوظ في الحد من الهشاشة والفقر. إضافة إلى ذلك، فإن كفالة أن تدرَج احتياجات المجتمعات المحلية المضيفة أو المستقبِلة أيضا في استراتيجيات الحلول الدائمة يكتسب أهمية بالنسبة إلى جعل البرامج قادرة على الاستمرار، وإلى الحد من التوترات المحتملة على صعيد المجتمعات المحلية. وعند إدراج المسائل المتعلقة بهشاشة الدولة في صلب المناقشات المتعلقة بالتنمية المتكاملة، بما في ذلك إدراجها في سياق التفاوض بشأن جدول أعمال التنمية

لما بعد عام ٢٠١٥، من الضروري أن تدمج الشواغل التي تواجه المشردين داخليا واللاجئين إدماجا ملائما ومنصفا[١٢].

٤٦ - ويمكن أن يساعد فهم مخاطر الفقر ونهج إعادة التعمير[١٣] في جعل التشرد يعتبر مسألة إنمائية، مع ما ينطوي عليه ذلك من حماية لحقوق الإنسان. وهذا النهج يؤكد أن التشرد الداخلي يزيد من مخاطر الفقر بطرق مختلفة، ويحدد العمليات الإنمائية ذات الصفة المحددة المطلوبة لعكس مسار هذه المخاطر أو التصدي لها. على سبيل المثال، فإن مخاطر عدم امتلاك أي أرض تتطلب إعادة الممتلكات من الأراضي أو تأمين إمكانيات الوصول إلى الأرض، وتتطلب مخاطر البطالة دعم سبل كسب الرزق؛ ويتطلب خطر عدم الحصول على السكن تقديم الدعم للحصول على السكن؛ وتتطلب مخاطر ضياع فرص التعليم الحصول على التعليم أثناء التشرد وبعده[١٤]. وهذا النهج يؤكد الحاجة إلى تجاوز المناقشات المتعلقة بالإنعاش المبكر، وإعادة صياغة مفهوم التشرد من حيث كونه يزيد من مخاطر الوقوع في براثن الفقر والتعرض لانتهاكات محددة لحقوق الإنسان.ومن هذا المنظور، فإن نقطة الدخول إلى تحليل المخاطر والحقوق ذات الصلة والاستجابة لها هي تحديد تلك المخاطر والحقوق، ثم معالجتها بصورة منهجية، واستخدام ولايات وكالات أو وزارات محددة. أما النهج المتعلق بالأمن البشري[١٥]، فيستخدم لغة مختلفة لمعالجة نفس الشواغل، ويمكن أيضا أن يستخدم بطريقة مفيدة لتنسيق الجهود التي تبذلها الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي لإتاحة التوصل إلى حلول دائمة للتشرد.

---

(١٢) على سبيل المثال، يوجه تقرير الفريق الرفيع المستوى بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ الانتباه إلى مشكلة العنف القائم على نوع الجنس والذي يجري في مخيمات اللاجئين، ويقترح تحديد ''هدف توضيحي'' هدف العالمي ''لتوفير المياه الصالحة للشرب للجميع في المنازل، والمدارس، والمراكز الصحية وفي مخيمات اللاجئين''. وباستمرار المفاوضات بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، سيكون من المفيد مواصلة الاعتراف بأن هذه الأنواع من التحديات الإنمائية في العادة لا تؤثر على اللاجئين فحسب، بل وعلى المشردين داخليا أيضا.

(١٣) انظر، على سبيل المثال، Michael M. Cernea, "Impoverishment risks and reconstruction: a model for population displacement and resettlement", in Michael M. Cernea and Christopher McDowell, eds., Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees (Washington, D.C., World Bank, 2000, pp. 11-55). هذا النموذج وضع أصلا لتطبيقه على عمليات نقل المشردين الناجمة عن دوافع إنمائية.

(١٤) انظر أيضا Kälin and Nina Schrepfer, Internal displacement and the Kampala Convention: An opportunity for development actors (Geneva: IDMC, 2012).

(١٥) انظر على سبيل المثال: صندوق الأمم المتحدة للأمن البشري (٢٠٠٩)، الأمن البشري نظريا وعمليا، نيويورك: وحدة الأمن البشري، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٩، متاح على الموقع التالي: http://hdr.undp.org/en/media/HS_Handbook_2009.pdf.

٤٧ - تكتسب هذه العمليات المتعلقة بإعادة وضع إطر مفاهيمية أهمية بالنسبة إلى إدماج مفهومي التشرد والحلول الدائمة في خطط التنمية على الصعيدين الوطني والإقليمي، وعلى صعيد البلديات، فضلا عن استراتيجيات بناء السلام والعدالة الانتقالية. وفي هذا السياق، فإن من الأمور الأساسية اعتبار جميع الحلول الدائمة خيارات متاحة للمشردين داخليا، على نحو يتجاوز اعتبار العودة اختبارا حقيقيا في ما يتعلق بالاستقرار والإقرار بأن العائدين يمكن أن يتأثروا بمجموعة من الشواغل الاجتماعية والاقتصادية والأمنية. ومن أجل الحصول على فهم أفضل للطرق التي تستطيع بها نُهج بناء السلام أن تدعم الحلول الدائمة (ومن بينها تعزيز فئات المجتمع المدني وتحليل ديناميات المجموعات الطائفية، وإدارة النزاع في مجتمعات العودة، وتيسير الحوار بين الطوائف المتنازعة)، قد يكون من المفيد أن يقوم مكتب دعم بناء السلام بإجراء استعراض موضوعي لهذه المسألة. وهذا الاستعراض يمكن أن يشجع المزيد من التفاعل المستمر في دعم الحلول من داخل مجتمع بناء السلام، وأن يساعد الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي على إدماج نهج بناء السلام بفعالية في الأنشطة المتصلة بالحلول الدائمة، بدعم من صندوق بناء السلام، ومن المستشارين في شؤون السلام والتنمية المشتركة الذين تولى تعيينهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية في الأمانة العامة.

التحديات الهيكلية

٤٨ - يتوقف تحقيق الحلول المستدامة بدرجات متفاوتة على ما يحرز من تقدم في التصدي للتحديات الهيكلية. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، كفالة أن تكون الجهود المبذولة في مجالات التخطيط الحضري والحماية البيئية وإصلاح القطاع الأمني وإدارة الموارد الطبيعية وإصلاح نظام الحيازة فعالة، وأن تراعي الشواغل التي تواجه المشردين بصفة خاصة[١٦]. فالحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة تكون، في بعض الأحيان، حريصة على تشجيع العودة باعتبارها الحل ''المفضل''. غير أن استراتيجيات الحلول الدائمة يجب أن تنطوي على إدراك للطرق التي يمكن أن تؤثر بها التحديات الهيكلية على قرارات المشردين داخليا. على سبيل المثال، فإن إضفاء الطابع الحضري على حياة المشردين داخليا أثناء مرحلة التشرد قد يجعل العودة إلى الريف أقل احتمالا. فاستراتيجيات الحلول الدائمة يجب أن تحترم حق المشردين داخليا في حرية التنقل والإقامة، وينبغي أن تأخذ اعتبارات معينة في الحسبان

(١٦) بالنظر إلى الصلات القائمة بين هذه التحديات الهيكلية الرئيسية وحل مسألة التشرد الداخلي في سياق التشرد الجماعي، ينبغي أن ينظر إلى مسألة دعم الحلول الدائمة من حيث كونها دعامة من دعامات إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية) أو أن تدمج في هذا الإطار بطريقة شاملة. انظر أيضا A/HRC/23/44/Add.1 في هذا الصدد.

كالانقسامات السياسية والجغرافية (بما في ذلك التوترات بين المناطق الوسطى والمناطق المحيطة)، والاستدامة البيئية. وبالنظر إلى أوجه الضعف التي يعاني منها المشردون داخليا (كالتمييز، والوقوع في براثن الفقر، والتهميش في عمليات صنع القرار)، فإنهم قد يُستبعدون من الأنشطة الإنمائية أو ربما أثرت هذه الأنشطة عليهم سلبا في المناطق الخارجة من النزاعات. على سبيل المثال، قد يُجبر المشردون داخليا على الخروج من المستوطنات الحضرية غير الرسمية أو المناطق المحيطة لإفساح المجال أمام بناء مدارس ومشاريع تجارية[١٧].

٤٩ - وتأتي المسائل المتعلقة بالإسكان والأرض والممتلكات من بين أشد الشواغل الهيكلية تعقيدا، تلك التي يجب التصدي لها من أجل تحقيق حلول دائمة. فمعالجة الأسباب الهيكلية للنزاع، من قبيل عدم المساواة في الحصول على الأرض، وانعدام أمن الحيازة لأصحاب الحقوق العرفية أو في المستوطنات غير الرسمية، والافتقار إلى الشفافية في صنع القرارات في ما يتعلق باستخدام الأراضي، يمكن أيضا أن تكون أساسية في التوصل إلى حلول دائمة. فبرامج رد الممتلكات، مثلا، تلك التي تهدف إلى أن تكون لصالح المشردين داخليا يجب أن تتخذ موقعها جيدا في إطار جهود أوسع نطاقا إذا أريد لها أن تفضي إلى زيادة أمن الحيازة لدى المجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد[١٨]. ويمكن أن يترتب على وضع تصورات غير دقيقة للاستجابة للشواغل المتصلة بالسكن والأرض والممتلكات للمشردين داخليا آثار كبيرة في ما يتعلق بالمساواة بين الجنسين والعلاقات بين المجتمعات المحلية للمشردين وغير المشردين، وإمكانية الاستيلاء على الأراضي، وآفاق التنمية الاقتصادية. على سبيل المثال، في بعض الحالات قد يحدث أن تكون أراضي المشردين داخليا قد اشتريت من قبل أناس آخرين بحسن نية، و/أو قد تكون استثمارات وأنشطة إنمائية قد جرت في الأرض في غيابهم. فتحديد سبل تعود بالفائدة على الجانبين تستوعب حقوق المشردين داخليا والمستثمرين أو المشترين ومصالحهم قد تشكل خطوة حاسمة نحو التوصل إلى حل مستدام للتشرد في العديد من السياقات[١٩].

---

(١٧) انظر www.brookings.edu/events/2013/05/14-ogata-displacement.

(١٨) انظر Liz Alden Wily, “Tackling land tenure in the emergency to development transition in post-conflict States: from restitution to reform”, in Uncharted Territory, Land, Conflict and Humanitarian Action, Sara Pantuliano, ed. (London, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2009).

(١٩) للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا للمسائل المتصلة بالسكن والأرض والممتلكات، انظر، على سبيل المثال، Scott Leckie and Chris Huggins, *Conflict and Housing, Land and Property Rights: A Handbook on Issues, Frameworks and Solutions* (New York, Cambridge University Press, 2011).

المشاركة والقيادة والمساءلة

٥٠ - يتطلب تحقيق حلول دائمة وجود قيادة ومساءلة من جانب الجهات الفاعلة على الصعد الدولية والوطنية والمحلية. وفي حين يؤكد المقرر الخاص مجددا على الدور القيادي للدول ومسؤوليتها الأساسية في تيسير التوصل إلى حلول دائمة، فإنه يرى أن بمقدور الجهات الفاعلة الدولية أيضا أن تعزز هذه الجوانب. وفي نهاية المطاف، فمن شأن هذا أن يتيح تحسين التنسيق والتعاون مع الجهات الفاعلة الحكومية، على الصعيدين المركزي والمحلي، على السواء. وفي هذا السياق، يرحب المقرر الخاص بالجهود التي يبذلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإدراج إعادة إدماج السكان المشردين في خطته الاستراتيجية الجديدة، ويشجع البرنامج الإنمائي على وضع استراتيجية أو مذكرة توجيهية لإعادة الإدماج، وعلى المشاركة في أنشطة بناء القدرات لضمان العمل بفعالية بشأن هذه المسألة. والمقرر الخاص على استعداد لدعم هذا العمل. وقد يلزم أيضا بذل جهود لتحسين فهم دور بناء السلام وبعثات دعم السلام في إتاحة التوصل إلى حلول دائمة.

٥١ - إضافة إلى ما سبق، يتطلب تعزيز القيادة والمساءلة في دعم الحلول الدائمة، القيام بأنشطة مشتركة رفيعة المستوى في مجال الدعوة من داخل منظومة الأمم المتحدة، وتحديد مراكز تنسيق تتوفر لها موارد كافية للعمل من أجل إيجاد حلول دائمة في جميع الوكالات المحددة في إطار الأمين العام. وتوحي المساهمات الابتكارية المقدمة من أفراد ذوي خبرة مهنية على جانبي القطاعات العاملة في المجالات الإنسانية والإنمائية وبناء السلام، مثل مشروع كاسبي الزراعي المشترك بين مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في كاسبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جورجيا، بأن تشجيع هذه الخبرات الشاملة يمكن أن يكون استثمارا قيما (على سبيل المثال، الانتدابات من خلال الوكالات، وإقامة شراكات مع المجتمع المدني). وباعتبار أن المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية هم قادة في الدوائر العاملة في المجالين الإنساني والإنمائية، فبإمكانهم الاضطلاع بدور حفاز في دعم الحلول. ويمكن تعزيز المساهمات الإيجابية للمنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية في التوصل إلى حلول دائمة من خلال تقديم التدريب المركز وتحديد متطلبات تقديم التقارير على نحو أوضح، وفقا لإطار الأمين العام الذي ينوط بهم مسؤولية أكبر في ما يتعلق بوضع استراتيجيات للحلول الدائمة لها.

دور المانحين

٥٢ - على الرغم من أن المانحين يضطلعون بدور حاسم في تمويل مبادرات الحلول الدائمة للمشردين وتعزيزها، فإن دورات التمويل القصيرة الأجل والتوزيع غير السليم لقنوات

التمويل أدت أيضا إلى تعقيد التعاون بين الجهات الفاعلة في المجالات الإنسانية والإنمائية وفي بناء السلام. وفي هذا السياق، فإن بمقدور ما يمكن أن يسمّوا ''كبار المانحين'' أن يتولوا القيادة في تحديد ترتيبات تمويل مرنة وتحفيز التعاون، وتطبيق تدابير دبلوماسية للمساعدة في التغلب على العقبات، وكفالة أن تعالج الجهات الفاعلة في مجالي التنمية وبناء السلام، بما فيها المصارف الإنمائية، مسألة التشرد بمزيد من المنهجية والتضافر. ولا يقتضي تحسين ممارسات المانحين إشراك فروع الوكالات المانحة التي تتصدى للأزمات الإنسانية والوكالات المتعددة الأطراف فحسب، بل وتلك التي تركز على الاتفاقات الثنائية. وهناك، في كثير من الحالات من يقول بإدماج الأشخاص المشردين داخليا في خطط التنمية، ولكن نادرا ما يوضع هذا القول موضع التنفيذ؛ وبإمكان المانحين أن يقوموا بدور رئيسي في وقف هذا الاتجاه، بوضع تدابير أو إجراءات محددة يكون الغرض منها العمل بنشاط على تشجيع أو طلب إدماج التشرد والحلول الدائمة في هذه الخطط، وفي اتفاقات التعاون الثنائي، حسب السياق.

٥٣ - إلى جانب التفاوض بشأن جدول أعمال التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، يتيح تجريب الاتفاق الجديد للانخراط في مساعدة الدول الهشة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٥ فرصة هامة لإدماج الحلول الدائمة في السعي من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية في الدول الهشة، لا سيما أن في العديد من البلدان الرائدة الرئيسية أوضاعا تتعلق بالمشردين داخليا، ومنها أفغانستان (التي يجري فيها تجريب إطار عمل الأمين العام في وقت واحد) وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان. و يسلِّم الاتفاق الجديد بأن إقامة علاقات بناءة بين الدولة والمجتمع، وتمكين المرأة والشباب والفئات المهمشة، باعتبارها جهات فاعلة رئيسية من أجل السلام، يأتيان في صميم نجاح بناء السلام وبناء الدولة. وينبغي الاعتراف بالمشردين داخليا باعتبارهم فئة أساسية ذات مصلحة في تنفيذ الاتفاق الجديد، بوجه خاص لأن أهداف بناء السلام وبناء الدولة التي تأتي في صميم الاتفاق الجديد، هي ذات صلة مباشرة بالحلول الدائمة. وتشمل هذه الأهداف السلطات السياسية الشرعية (تعزيز التسوية السياسية الشاملة وحل النزاعات)، والأمن (تثبيت أمن الناس وتعزيزه) وإقامة العدل (معالجة المظالم وزيادة إمكانية وصول الناس إلى العدالة) والأسس الاقتصادية (توليد فرص عمل، وتحسين سبل كسب الرزق) والإيرادات والخدمات (إدارة الإيرادات وبناء القدرة على الإدارة المسؤولة والمنصفة لتقديم الخدمات.

٥٤ - والغرض من الأهداف هو ترشيد عملية تحديد أولويات بناء السلام وبناء الدولة على الصعيد القطري؛ وهذه هي النقطة التي ينبغي عندها ضمان إدماج الحلول الدائمة، بطرق

منها إدراج الشواغل المتعلقة بالتشرد والحلول الدائمة في التقييمات والمؤشرات التي وضعت لتوجيه تنفيذ الخطة الجديدة واستعراضها[٢٠].

تحسين الممارسة

٥٥ - هناك عدد من الابتكارات والإنجازات التي تحققت على مستويات متعددة لدعم الحلول الدائمة للمشردين داخليا، تستحق الذكر، منها مثلا أن جهات مانحة مختلفة ظلت تقوم بتجارب في توفير التمويل المتعدد السنوات لمشاريع انتقالية في مجتمعات متأثرة بالتشرد[٢١]. ففي قيرغيزستان، جرى لأول مرة تعيين منسق للحلول الدائمة في سياق تجربة إطار الأمين العام، ومن ثم، توفير مثال يمكن أن يكون قابلا للتكرار للدعم التنفيذي للحلول. ويعمل ممثلو الأمم المتحدة وفئات المجتمع المدني معا في الوقت الحاضر من أجل تقديم التوجيه التقني بشأن وضع استراتيجيات للحلول الدائمة. وقد استخلصت الدروس الهامة من دمج عملية الحد من مخاطر الكوارث في خطط التنمية على الصعيد العالمي، التي يمكن تطبيقها للمساعدة في كفالة أن يؤدي إيجاد حلول دائمة للذين شردوا داخليا بفعل النزاعات، إلى زيادة قدرتهم على تحمل تعرضهم للتشرد في المستقبل.

٥٦ - وعلى الصعيد المحلي، تقوم المنظمات غير الحكومية التي شاركت في دعم المشردين داخليا في سياقات الحالات الطارئة بتطبيق ما لديها من خبرات في مجال التنمية المجتمعية لتقديم الدعم في مجالي التنمية وبناء السلام للتوصل إلى حلول دائمة على المدى الطويل[٢٢]. وقد حشد المشردون داخليا أنفسهم في جميع أنحاء العالم، للدعوة من أجل حقوقهم، ببدء مشاريع في مجالي التنمية وبناء السلام، والاضطلاع بدور رائد في صياغة حلولهم هم للتشرد. وفي اليمن، وبدعم قدّم في الوقت المناسب من صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام، أعرب المشردون داخليا عن شواغلهم ومنظوراتهم من خلال مشاورات تصب في مؤتمر الحوار

---

(٢٠) انظر: التقرير المرحلي المتعلق بتقييم الهشاشة ومؤشراتها، المتاح على الموقع التالي: www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2012/12/progress-report-on-fa-and-indicators-en.pdf. A revised version was made available in February 2013.

(٢١) انظر على سبيل المثال: Integrated Regional Information Network, “Bridging the gap between relief and development in DRC”, 26 June 2013. Available from www.irinnews.org/report/98288/bridging-the-gap-between-relief-and-development-in-drc.

(٢٢) انظر على سبيل المثال: عمل المنظمة غير الحكومية السريلانكية سارفودايا، على الموقع التالي: www.sarvodaya.org.

الوطني[٢٣]. وبوجه عام، هناك إحساس أقوى يتنامى فيما يتعلق بالتحديات والفرص الماثلة، وبما يلزم بذله من جهود لدعم قدرة الأفراد والمجتمعات المحلية على االتكيف، وكثير من هذه الجهود ينبغي أن يبذل سواء قبل مرحلة التشرد (من خلال برامج محسنة في مجال حماية حقوق الإنسان والتنمية)، وفي وقت مبكر من الفترة التالية للتشرد، بغية تفادي تفاقم أوجه الضعف والفقر في الأجل الطويل.

رابعا – الاستنتاجات والتوصيات

٥٧ – كما يبين العديد من السياقات في فترة ما بعد انتهاء النزاع، وبوجه خاص حالات التشرد التي يطول أمدها، فإن إيجاد حلول لحالات التشرد الداخلي يتطلب بذل جهود متضافرة وموحدة من جانب الجهات الفاعلة في مجالات المساعدة الإنسانية، وحقوق الإنسان، والتنمية وبناء السلام. وتتحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا على أساس الاعتراف بحق هؤلاء المشردين في الاختيار بين خيارات العودة أو الإدماج المحلي أو الاستيطان في مكان آخر في البلد. وينبغي أن تتلقى الدول التي تواجه التحدي المعقد المتمثل في إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا الدعم من المنظمات الدولية والوطنية فضلا عن الدول المانحة في تلبية المتطلبات في مجالات المساعدة الإنسانية والتنمية وبناء السلام وحقوق الإنسان في هذه عملية إنهاء التشرد التي تستغرق وقتا طويلا. ويسعى المقرر الخاص من أجل دعم وتيسير الجهود التعاونية والمنسقة التي تبذلها الحكومات والمنظمات الدولية والمجتمع الدولي، والمشردون داخليا، والجهات الفاعلة الوطنية ذات الصلة.

٥٨ – تستند توصيات المقرر الخاص التوصيات إلى مجموعة المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمشردين داخليا، والجوانب ذات الصلة في إطار اتفاقية كمبالا، وإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا، وإطار الأمين العام، وهي الأطر ذات الصلة للتصدي لجميع أنواع التشرد الداخلي ومراحله، مع إيلاء اهتمام خاص للوقاية واستراتيجيات الحلول الدائمة.

٥٩ – يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية إلى:

(٢٣) انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المشردون داخليا، الأقوال والآراء: الحوار الوطني في اليمن (٢٠١٣)، http://www.unhcr.org/516fe10a9.pdf.

الدول المتأثرة بالتشرد

(أ) وضع أطر وهياكل وسياسات على الصعيد الوطني بشأن التشرد الداخلي، تتصدى، على وجه التحديد، للتحدي المتمثل في إيجاد حلول دائمة. وينبغي لهذه الأطر والهياكل والسياسات أن تعترف بحق المشردين داخليا في حرية الاختيار من بين الحلول التي أقرت، وأن تحدد الأنشطة الملائمة لدعم تلك الحلول وفقا لإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وللمعايير ذات الصلة في الصكوك الإقليمية، ولا سيما اتفاقية كمبالا. وينبغي أن تعالج الحواجز المزمنة التي تعوق التوصل إلى الحلول المرجوة، بما في ذلك الوصول إلى آليات العدالة الانتقالية، والحماية والحصول على السكن، والأرض، وحقوق الملكية، وأن تكفل إعادة توليد سبل لكسب العيش، باعتبار ذلك عنصرا أساسيا في بناء القدرة على التكيف لدى المشردين داخليا على وجه التحديد. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تخصص السلطات الوطنية أرصدة كافية في ميزانياتها لهذا الأمر وأن تكفل توافر قدرات كافية من الموارد البشرية في جميع الوزارات والسلطات المحلية ذات الصلة من أجل تنفيذ هذه الأطر والهياكل والسياسات؛

(ب) إدراج الحلول الدائمة في خطط التنمية الوطنية والمحلية وخطط الحد من الفقر والتخفيف من وطأته، والخطط الوطنية لإعادة بناء الاقتصاد وخطط المراحل الانتقالية، وخطط التنمية الحضرية، والجهود المبذولة لبناء السلام وتحقيق الاستقرار؛

(ج) التصديق على اتفاقية كمبالا وتنفيذها – بالنسبة إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، وتنفيذ ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى – بالنسبة إلى الدول الأعضاء في المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى. فعلى جميع الدول المعنية أن تسعى إلى إدراج المبادئ ذات الصلة الواردة في الاتفاقية وفي الميثاق على التوالي في مفاوضات واتفاقات السلام لغرض التوصل إلى حلول لمشكلة التشرد الداخلي؛

(د) إجراء تخطيط تعاوني وتشاركي مبكر لدعم الحلول الدائمة، مع كفالة مشاركة السلطات المحلية. ويتطلب هذا التخطيط المشترك بين القطاعات تكييف الثقافات والسياسات المؤسسية، بما في ذلك معايير التمويل، لإتاحة تقديم دعم طويل الأجل للحلول الدائمة، وتيسير مشاركة الجهات الفاعلة في مجالي التنمية وبناء السلام؛

الدول المانحة

(هـ) الإقرار بحل مشكلة التشرد الداخلي باعتبارها عنصرا أساسيا لتحقيق انتقال فعال لحل النزاعات ومنع نشوبها، ولإعاد بناء الاقتصاد وبذل الجهود لتحقيق الاستقرار وبناء القدرة على التكيف، وبذل الجهود للحد من مخاطر الكوارث، ووضع خطط لبناء السلام؛

(و) الدعوة إلى تنفيذ استراتيجية الجهات المانحة القائمة على الإقرار بضرورة حل مسألة التشرد على اعتبار أن ذلك استثمار لا غنى عنه لتحقيق التنمية وبناء القدرة على التكيف وبناء السلام. وينبغي تشجيع التعاون والتخطيط عن طريق تقديم دعم مرن ومتعدد السنوات للجهود التعاونية المبذولة لدعم الحلول الدائمة؛

(ز) تعزيز الإنصاف على الصعيد الإقليمي في الحصول على المساعدة الإنمائية لكفالة أن تكون المجالات التي يسعى بشأنها الأشخاص المشردون إلى التوصل إلى حلول جاذبة لأنشطة دعم إنمائي لتفادي حدوث ثغرة عندما تبدأ المساعدة الإنسانية في الانخفاض؛

المنظمات الدولية، بما في ذلك الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي وفي بناء السلام، حسب الاقتضاء

(ح) إدماج الحلول الدائمة على نحو منهجي في خططها وأطرها الاستراتيجية. ويشكل إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بتوفير حلول دائمة للمشردين داخليا أساسا معترفا به على نطاق واسع لتعزيز القيادة الشاملة لعدة قطاعات المتعلقة بحل مسألة التشرد الداخلي، على اعتبار أنه يعالج الشواغل المتصلة بالمساعدة الإنسانية وبالتنمية وبناء السلام، وحقوق الإنسان؛

(ط) تشجيع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لما تضطلع به من أعمال في تنفيذ إطار الأمين العام، وتشجيع مواصلة هذا العمل وتعزيز تطبيق إطار اللجنة الدائمة في وضع استراتيجيات للحلول الدائمة في هذا السياق. وحيثما ينطبق الأمر، ينبغي أن تدرج استراتيجيات الحلول الدائمة في صلب التشريعات أو السياسات الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي المتصلة بالتزامات الدول المعنية، على سبيل المثال، بموجب بروتوكول منطقة البحيرات الكبرى المتعلق بتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا، واتفاقية كمبالا؛

(ي) كفالة المشاركة المنهجية والمبكرة مع القطاعات العاملة في المجالات الإنسانية والإنمائية وجميع القطاعات ذات الصلة، في وضع استراتيجيات للحلول وتحديد الآليات اللازمة لتعزيز نهج متكامل للتوصل إلى حلول منذ المراحل المبكرة من التشرد وبعدها؛

(ك) الإدماج المنهجي للحلول الدائمة في عمليات بناء السلام وتحقيق الاستقرار. وفي الحالات التي يشكل التشرد الداخلي إحدى سمات النزاع، من الأهمية بمكان إدراج الحلول الدائمة بصورة منهجية في التقييمات التقنية التي يقوم بها مكتب دعم بناء السلام وفي استراتيجيات بناء السلام للجنة بناء السلام؛

(ل) معالجة الحواجز المحددة حسب السياق التي تعترض سبيل التوصل إلى حلول دائمة في السياسات أو التشريعات الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي واستراتيجيات الحلول الدائمة، وتوجيه عملية تطبيق تلك السياسات أو التشريعات من خلال القيام بعناية بتحديد سمات حالة التشرد. بناء على ذلك فإن على الدول والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة أن تنظر في الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الجهات الفاعلة المتخصصة، من قبيل دائرة تحديد سمات المشردين داخليا المشتركة، لجمع واستكمال وتحليل ونشر بيانات كمية ونوعية في مسألة التشرد الداخلي، فضلا عن استحداث الأدوات اللازمة لرصد وتقييم التقدم المحرز صوب تحقيق الحلول الدائمة على أساس إطار اللجنة الدائمة المشتركة؛

(م) دعم السلطات الوطنية على إدراج الجوانب الخاصة بالتشرد في مجالي التخطيط والبرمجة في أنشطتها التي تدعم بصورة مباشرة الحلول الدائمة أو تهيئة الظروف المواتية للتوصل إلى حلول. وفي هذا السياق، فإن الجهات الفاعلة على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك الدول المانحة، مدعوة إلى دعم هذه المبادرات من خلال بناء القدرات وتقديم الدعم التقني، ولا سيما عن طريق تقديم الدعم البرنامجي في تنفيذ السياسات أو التشريعات الوطنية ذات الصلة؛

(ن) كفالة أن تعود خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ بالفائدة على أولئك الذين يعيشون في دول هشة، بمن فيهم المشردون داخليا، وأن تكون بمثابة أساس لزيادة قدرتهم على مواجهة الأزمات، بطرق منها التوصل إلى إيجاد حلول لمسألة التشرد استنادا إلى نهج يقوم على حقوق الإنسان؛

(س) كفالة أن يدعم تنفيذ الاتفاق الجديد، المتعلق بمشاركة الدول الهشة، إيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا، بوسائل منها تحليل التشرد والعقبات التي تحول دون

التوصل إلى حلول دائمة في سياق تقييمات الهشاشة التي تقودها البلدان؛ وإدماج الحلول المتعلقة بالتشرد الداخلي على النحو الملائم، باعتبارها مؤشرات من أجل تحقيق أهداف بناء السلام وبناء الدولة؛ واستعراض مدى ما يسهم به تجريب الاتفاق الجديد للفترة ٢٠١٢-٢٠١٥ في دعم الحلول الدائمة وتعديل العملية وفقا لذلك، لتحقيق أقصى قدر من الآثار الإيجابية على الحلول.