الأمم المتحدة

A/HRC/29/34

الجمعية العامة

Distr.: General
1 April 2015
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة التاسعة والعشرون
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً، شالوكا بياني

موجز

يتضمن هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٣/٨، عرضاً للأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً خلال الفترة التي انقضت منذ تقديمه تقريره السابق إلى المجلس. وهو يوفر أيضاً تحليلاً مواضيعياً لحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً في سياق خطة التنمية لما بعد ٢٠١٥.

إن هدف ضمان حياة كريمة للجميع يدخل في صميم الأهداف الإنمائية للألفية وخطة التنمية لما بعد ٢٠١٥. وكثيراً ما يحرم الأشخاص المشردون داخلياً من حقوقهم الإنسانية ويجردون من عناصر حياتهم التي توفر لهم الكرامة: المسكن، وسبل الرزق، والدخل، والإحساس بالانتماء، وبما يخبئه لهم المستقبل، والأمن والعدالة، ومعرفة أنهم سيكونون قادرين على إطعام أطفالهم وإلباسهم وتعليمهم، والقدرة على اتخاذ القرارات التي تمس حياتهم. وتجربة التشرد هي تجربة صدمة وتبعية وبقاء؛ ومما يبعث على الذهول أن متوسط فترة دوام التشرد الناجم عن نزاع ما يبلغ اليوم ١٧ سنة. وضمان حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً عملية معقدة تقتضي إدراج تلك الحلول بين أهداف واستراتيجيات التنمية المستدامة التي ترمي إلى إعادة توفير أوضاع طبيعية لهؤلاء الأشخاص في ظروف من الكرامة والسلامة والمستقبل الآمن.

(A) GE.15-06838 240415 270415

1506838

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٢	٣
ثانياً –	أنشطة الولاية	٣-١٧	٣
	ألف – الولاية	٣	٣
	باء – المشاركة مع البلدان	٤-١٠	٣
	جيم – التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية	١١-١٣	٥
	دال – تعميم حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً في منظومة الأمم المتحدة	١٤-١٧	٦
ثالثاً –	الأشخاص المشردون داخلياً في سياق خطة التنمية لما بعد ٢٠١٥	١٨-٩٠	٧
	ألف – مقدمة وعرض عام	١٨-٢٥	٧
	باء – التقدم المحرز في ضمان مكان للأشخاص المشردين داخلياً في خطط التنمية	٢٦-٣٤	٩
	جيم – نحو إيلاء الأشخاص المشردين داخلياً المزيد من الاهتمام في خطة التنمية لما بعد ٢٠١٥	٣٥-٤١	١٢
	دال – الحلول الدائمة وبرامج التنمية لصالح الأشخاص المشردين داخلياً	٤٢-٤٥	١٤
	هاء – لماذا ينبغي أن يكون الأشخاص المشردون داخلياً موضع أولوية ضمن خطط التنمية؟	٤٦-٧٥	١٦
	واو – تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على نحو يراعي الأشخاص المشردين داخلياً على الصعيد الوطني	٧٦-٧٨	٢٥
	زاي – خطوات أساسية لإدراج الأشخاص المشردين داخلياً في أهداف التنمية المستدامة	٧٩-٨٨	٢٦
	حاء – تخفيف أثر التشرد الناجم عن التنمية	٨٩-٩٠	٢٩
رابعاً –	الاستنتاجات والتوصيات	٩١-١١٠	٣٠

أولاً- مقدمة

١- يقدم هذا التقرير، الذي أعده المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً شالوكا بياني، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/٢٣. ويتضمن الجزء الأول لمحة عن الأنشطة التي اضطلع بها منذ تقديم تقريره الأخير إلى المجلس.

٢- وينظر المقرر الخاص، في الجزء الثاني، في حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً في سياق خطة التنمية وأهداف التنمية المستدامة لما بعد ٢٠١٥. ويحث على إيلاء الأشخاص المشردين داخلياً المزيد من الاهتمام ضمن إطار العمليات والخطط والأنشطة الإنمائية المتعلقة بالحلول الدائمة. كما يحث الدول على إدراج الأشخاص المشردين داخلياً، ولا سيما المشردين منذ فترة طويلة، في برامجها واستراتيجياتها الإنمائية، بصفة مستفيدين من هذه البرامج والاستراتيجيات ومساهمين فيها.

ثانياً- أنشطة الولاية

ألف- الولاية

٣- أسند مجلس حقوق الإنسان إلى المقرر الخاص، في قراره ٨/٢٣، ولاية تتمثل في معالجة مشكلة التشرد الداخلي، وبخاصة عن طريق تعميم حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً في أنشطة جميع الجهات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة، والعمل على تعزيز الاستجابة الدولية لمشكلة التشرد الداخلي، والمشاركة في الدعوة والعمل الدوليين المنسقين لتحسين حماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً واحترامها، ومواصلة وتعزيز الحوار مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الإقليمية وغير الحكومية والأطراف الفاعلة الأخرى ذات الصلة.

باء- المشاركة مع البلدان

كينيا

٤- شدد المقرر الخاص، خلال زيارة المتابعة التي قام بها إلى كينيا في الفترة من ٢٩ نيسان/أبريل إلى ٧ أيار/مايو ٢٠١٤، على أن إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً عملية طويلة الأجل تتطلب عملاً في المجال الإنساني والمجال الإنمائي ومجال توطيد السلام. وعلى الرغم من التقدم المحرز في إيجاد حلول دائمة للأشخاص الذين تشردوا نتيجة العنف الذي أعقب الانتخابات في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، لا تزال هناك عقبات كبيرة قائمة، ولا سيما فيما يتعلق بالمشاركة الاجتماعية الاقتصادية والسياسية. وسلط الضوء في مويالي، بشمال كينيا، على حالة الأشخاص الذين تشردوا حديثاً بسبب العنف العرقي أو الطائفي أو الكوارث الطبيعية. وحث الحكومة على تنفيذ التشريع التقدمي الذي اعتمدته في عام ٢٠١٢ بشأن

مساعدة وحماية الأشخاص المشردين داخلياً والمجتمعات المتأثرة تنفيذاً كاملاً، وعلى التصديق على اتفاقية الاتحاد الأفريقي بشأن توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا).

أذربيجان

٥- قام المقرر الخاص، في الفترة من ١٨ إلى ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٤، بزيارة إلى أذربيجان، بما في ذلك مستوطنات المشردين داخلياً الموجودة في باكو وحولها ومقاطعة أغدام الغربية. ورحب بالتقدم الذي أحرزته السلطات في تحسين ظروف معيشة المشردين داخلياً. وأشار إلى أن التوصل إلى تسوية سلمية للنزاع الذي ما زال قائماً في منطقة ناغورنو كاراباخ وحولها[(١)] أمر حاسم لتسوية وضع التشرد الداخلي الذي طال أمده. وأكد أن إدراج المشردين داخلياً في استراتيجيات التخطيط الإنمائي في مجالات من قبيل الإسكان والتعليم والصحة والعمالة أمر ضروري لتعزيز قدرتهم على الصمود وفرص كسب الرزق المتاحة لهم، واعتمادهم على الذات. وشدد على وجوب إشراك المشردين داخلياً في قرارات وعمليات التخطيط الإنمائي وأوصى بإجراء دراسة استقصائية للنوايا وتقييم قائم على الاحتياجات تحضيراً لاعتماد حلول دائمة (A/HRC/29/34/Add.1).

كوت ديفوار

٦- قام المقرر الخاص، في الفترة من ١٦ إلى ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤، بعد بعثته الرسمية إلى كوت ديفوار بسنتين، بزيارة أبيجان لتقييم التقدم المحرز في دعم الحلول الدائمة للأشخاص المشردين داخلياً. وعلى الرغم من أن أغلبية الأشخاص المشردين داخلياً قد عادوا إلى منطقتهم الأصلية، فقد شدد على ضرورة مواصلة تقديم الدعم لهم لضمان احتياجاتهم الأساسية وإعادة بناء حياتهم على نحو مستدام. والأشخاص المشردون داخلياً الذين يحتاجون إلى حلول دائمة يجب ألا يصبحوا طي النسيان في وقت تقوم فيه الجهات العاملة في المجال الإنساني بخفض أنشطتها. وشدد على أن تصديق كوت ديفوار على اتفاقية كمبالا في عام ٢٠١٤ وفر إطاراً لتضافر الأعمال وأشار إلى أن الأشخاص المشردين داخلياً يجب أن يشاركوا في الانتخابات الوطنية في عام ٢٠١٥.

هايتي

٧- زار المقرر الخاص بور - أو - برانس في الفترة من ٢٩ حزيران/يونيه إلى ٥ تموز/يوليه ٢٠١٤، لتقييم الحالة الإجمالية للأشخاص المشردين داخلياً في هايتي، بعد مضي أربع سنوات على الزلزال، ودعا من الانتقال من النهج الإنساني أساساً إلى استراتيجيات التنمية التي تتضمن حلولاً دائمة للأشخاص المشردين داخلياً أمام هشاشة وضعهم وفقرهم المدقع. وأكد

(١) ينبغي أن تفهم أية إشارة إلى الأقاليم الموجودة في منطقة ناغورنو - كاراباخ وحولها على أنها مطابقة تماماً للمعنى المقصود في قرار الجمعية العامة ٢٤٣/٦٢ المؤرخ ١٤ آذار/مارس ٢٠٠٨.

من جديد المسؤولية الأساسية التي تقع على عاتق الحكومة في العمل على اتباع نُهج تنمية تقوم على الحقوق للتخفيف من الفقر وتتضمن في الوقت ذاته حلولاً دائمة للأشخاص المشردين داخلياً (A/HRC/29/34/Add.2).

أوكرانيا

٨- زار المقرر الخاص أوكرانيا في الفترة من ١٦ إلى ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، بما في ذلك منطقتا لوهانسك ودونيتسك الواقعتان شرق أوكرانيا. وحث الحكومة على تكثيف جهودها لتلبية احتياجات الأشخاص المشردين داخلياً من المنطقة الشرقية المتأثرة بالنزاع ومن جمهورية القرم المستقلة ذاتياً وحماية حقوقهم الإنسانية. ولاحظ عدم وجود بيانات شاملة عن عدد الأشخاص المشردين وأماكنهم واحتياجاتهم، وشدد على أهمية تسجيل الأشخاص المشردين داخلياً بشكل كامل وتحديد ملامحهم، بما في ذلك تقييم احتياجاتهم. وقال إنه ينبغي تنسيق إجراءات التسجيل لضمان حصول الأشخاص المشردين داخلياً على الخدمات الأساسية وفرص العمل والرزق ولتمكينهم من التصويت في الانتخابات المقبلة (A/HRC/29/34/Add.3).

جمهورية أفريقيا الوسطى

٩- زار المقرر الخاص جمهورية أفريقيا الوسطى في الفترة من ١٠ إلى ١٤ شباط/فبراير ٢٠١٥ في بعثة مشتركة مع الأمين العام المساعد المعني بتنسيق الشؤون الإنسانية ومدير عمليات إدارة المعونة الإنسانية والحماية المدنية في المفوضية الأوروبية. وزار الوفد بمباري وبالوكي وأمبوكو وPK5 في بانغي. وشدد المقرر الخاص على ضرورة ضمان السلامة وحرية التنقل للأشخاص المشردين داخلياً، مع حماية طراز حياة جماعات الرُحل. ورحب بتصديق جمهورية أفريقيا الوسطى على اتفاقية كمبالا ولكنه حث على إشراك الأشخاص المشردين داخلياً بصورة حقيقية في المشاورات المتعلقة بالحوار الوطني، (محفل بانغي للمصالحة الوطنية).

طلبات الزيارات القطرية

١٠- قام المقرر الخاص، منذ تقريره السابق، بتقديم أو إعادة تقديم طلبات لزيارة الجمهورية العربية السورية والعراق والفلبين وكولومبيا والمكسيك ونيجيريا.

جيم- التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

١١- تعاون المقرر الخاص تعاوناً وثيقاً مع الاتحاد الأفريقي في الدعوة إلى التصديق على اتفاقية كمبالا وإلى تنفيذها. وزار مقر الاتحاد الأفريقي في آذار/مارس ٢٠١٤ لتفعيل خطة عمل مشتركة على مستوى القارة بشأن تنفيذ الاتفاقية. ودعا الدول الأطراف إلى إنشاء أو تعزيز آليات داخلية تشجع على التعاون والمشاركة من جانب السلطات والجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، بحث، بصفته المتحدث الرئيسي في الندوة الإنسانية للاتحاد الأفريقي في نيروبي، عمليات التدخل الإنساني

والمساعدة الفعالة في حالات التشرد الناجمة عن النزاعات. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، شارك في حدث نظمه الوفد الدائم للاتحاد الأفريقي لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف بمناسبة الذكرى السنوية الثانية لدخول الاتفاقية حيز النفاذ، وأجرى تقييماً لحالة هذه الاتفاقية، وحث على تحقيق المزيد من التقدم بشأنها.

١٢- وفي تموز/يوليه ٢٠١٤، شارك المقرر الخاص في مبادرة مشتركة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ضمت وفوداً من الدول المشاركة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ترمي إلى اتباع نهج تعاوني بدرجة أكبر في معالجة التشرد، باستخدام القائمة المرجعية للوقاية التي اشتركت في وضعها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وولايته. والقائمة المرجعية هي أداة لضمان حماية السكان المشردين والمجتمعات المتأثرة في جميع مراحل النزاع. وقام أيضاً بإبلاغ الوفود المشاركة التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بالنتائج التي توصل إليها في دول المنظمة المتأثرة بالتشرد.

١٣- وواصل المقرر الخاص إقامة شراكة قوية مع منظمات المجتمع المدني. ومن بين الأمثلة على هذا التعاون، يعرب المقرر الخاص عن تقديره للدعم الذي قدمته مدرسة لندن للمشاريع الاقتصادية المتعلقة بالتشرد الداخلي، في شراكة مع مؤسسة بروكنز، وللشراكة الاستراتيجية مع الخدمة المشتركة لتقديم المعلومات عن الأشخاص المشردين داخلياً، والمجلس الدانمركي لشؤون اللاجئين، ومركز رصد التشرد الداخلي. وقد أدى المجتمع المدني دوراً حيوياً في دعمه، بما في ذلك أثناء زياراته القطرية.

دال- تعميم حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً في منظومة الأمم المتحدة

١٤- واصل المقرر الخاص دعم تعميم حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً ضمن منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الإنساني الأوسع من خلال المشاركة بنشاط في عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ومجموعة الحماية العالمية، وقسم الشؤون الإنسانية لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي. واستند إلى البعثات التي قام بها مؤخراً لتوضيح أهمية المبادئ الإنسانية في تلبية احتياجات الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخلياً، سواء في مرحلة الطوارئ من مراحل النزاعات أو في البحث عن حلول دائمة.

١٥- وفي أيار/مايو ٢٠١٤، تحدث المقرر الخاص إلى مجلس الأمن في جلسة معقودة وفق "صيغة آريا" حول "حماية الأشخاص المشردين داخلياً: التحديات القائمة ودور مجلس الأمن"[(٢)]. وركز على الأهداف المشتركة بين المجلس وشركائه، ومنها حماية المدنيين، بمن فيهم الأشخاص المشردون داخلياً في مناطق اللجوء، خلال الفرار ولدى العودة؛ والحلول الدائمة التي تنطوي على تحديات إنسانية وتنموية، ولكن أيضاً تحديات تتمثل في بناء السلم. وتحدث إلى

(٢) يمكن الرجوع إليها في الموقع:
www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/ArriaFormula_SC_on_protection_of_IDPs.pdf.

المجلس مجدداً في تشرين الأول/أكتوبر، في مناقشة حول "المرأة والسلم والأمن – النساء والفتيات المشردات: قائدات وناجيات". وشدد على أن النساء المشردات داخلياً كثيراً ما يواجهن تمييزاً مزدوجاً بوصفهن مشردات داخلياً ونساء. وهن يواجهن تحديات فريدة في مجال حقوق الإنسان بسبب تقاطع جنسهن مع عوامل مثل السن والانتساب للجماعة، والعجز، وأحوالهن المدنية أو الاجتماعية – الاقتصادية. وعلى الرغم من التطورات الإيجابية، ما زالت الاستجابات تجاه التشرد الداخلي تحتاج إلى معالجة الشواغل المحددة للنساء والفتيات المعالجة المناسبة.

١٦- وشارك المقرر الخاص، في حزيران/يونيه ٢٠١٤، في مشاورة في وسط وغرب أفريقيا عُقِدت في أبيدجان تحضيراً لمؤتمر القمة الإنساني، كما شارك في الفترة من ٢ إلى ٦ آذار/مارس ٢٠١٥ في مشاورة إقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا جرت في عمان. وسلط الضوء، في هاتين المشاورتين، على النُهج الممكن اتباعها للتخفيف من آثار التشرد الطويل الأمد، وتحقيق المزيد من الاتساق بين الحكومات والشركاء في التنمية والمؤسسات الإنسانية، وتقديم الدعم إلى المجتمعات المتأثرة بالتشرد. وأكد عدم كفاية تأهب الجهات الإقليمية والوطنية للاستجابة بسرعة لاحتياجات الأشخاص المشردين داخلياً وأشار إلى ضرورة اعتماد صكوك إقليمية وقوانين وسياسات وطنية بشأن التشرد الداخلي، وحث على إقامة شراكات فعالة من أجل تلبية الاحتياجات الطارئة في المناطق الحضرية.

١٧- وشارك المقرر الخاص، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، في حلقة نقاش حول "إيجاد حلول دائمة بشأن التنمية لما بعد الأزمة"، في سياق المؤتمر العالمي الثاني لإعادة الإعمار الذي نظمه البنك الدولي. وشدد على أهمية تعاون الشركاء في التنمية في التوصل إلى حلول دائمة. وتحدث عما واجهه من تحديات وما أُتيحت له من فرص في إيجاد حلول دائمة بشأن التنمية في فترة ما بعد الأزمة، مستنداً إلى أمثلة مستمدة من البعثات التي قام بها.

ثالثاً- الأشخاص المشردون داخلياً في سياق خطة التنمية لما بعد ٢٠١٥

ألف- مقدمة وعرض عام

١٨- أصبحت ظاهرة التشرد في الوقت الراهن، أكثر من أي وقت مضى، أزمة عالمية، ويُقدر أن عدد الأشخاص المشردين داخلياً في أنحاء العالم بسبب النزاعات والعنف وصل، حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، إلى ٣٣,٣ مليون شخص. وفي عام ٢٠١٣ وحده، تعرض نحو ٢٢,٤ مليون شخص للتشرد من جديد داخل بلدانهم من جراء الكوارث. وبالنظر إلى الأزمات الجديدة والمستمرة، يُحتمل أن تكون هذه الأرقام قد ازدادت في عام ٢٠١٤، ليبلغ التشرد أعلى مستوى له منذ الحرب العالمية الثانية.

١٩- والتشرد، سواء أكان ناجماً عن النزاعات أو العنف أو الكوارث، يفضي عادةً إلى الفقر المدقع ويجعل وضع الأشخاص المشردين داخلياً على درجة بالغة من الهشاشة. وهو يؤدي عادةً

إلى فقدان الأرض والمنازل والممتلكات وفرص العمل أو الرزق، وانعدام الأمن الغذائي، وتعذر الحصول على الخدمات الأساسية، بما في ذلك المياه وخدمات التصحاح والرعاية الصحية، وعدم كفاية الحصول على التعليم. وقد يصبح الأشخاص المشردون داخلياً أكثر عرضة للعنف، بما في ذلك العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس، والاتجار، وغير ذلك من أشكال الإساءات، إما في سياق النزاعات الجارية أو بسبب الأوضاع المحفوفة بالمخاطر والسيئة التي يجد الأشخاص المشردون داخلياً، أنفسهم فيها. والتشرد يقضي على تلاحم المجتمع والأسرة، ويدمر الشبكات الاجتماعية – الاقتصادية وآليات الدعم.

٢٠- وعلى الرغم من أن أعداد الأشخاص المشردين داخلياً مروعة، هناك إحصاء أكثر مدعاة للدهشة أيضاً يظهر أن متوسط فترة استمرار التشرد الناجم عن نزاع ما يبلغ الآن ١٧ سنة، وهذا أمر مذهل[٣]. وبينما يستطيع بعض الأشخاص المشردين داخلياً العودة إلى ديارهم بسرعة نسبياً وتُتاح لهم كل المساعدة اللازمة، فإن التشرد، بالنسبة إلى الكثيرين، يكون تجربة طويلة الأمد تغير الحياة وقد تستمر عقوداً.

٢١- وقد تم التسليم منذ مدة طويلة بالتحديات التي يواجهها الأشخاص المشردون داخلياً. ففي عام ١٩٩٨، أشار كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك، إلى أن التشرد الداخلي قد برز كإحدى أعظم المآسي الإنسانية في زمننا وأن الأشخاص المشردين داخلياً هم من بين أكثر الفئات ضعفاً في الأسرة البشرية. وذكر وكيل الأمين العام للأمم المتحدة السابق لتنسيق الشؤون الإنسانية والإغاثة في حالات الطوارئ، والأمين العام الحالي للمجلس النرويجي لشؤون اللاجئين، يان أيغلاند، أن "هناك خطأ فادحاً في الكيفية التي نستجيب بها لهذه القضية ونتعامل بها معها الآن"[٤]. وأكد مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، أنطونيو غوتيرس، أن "لدينا مسؤولية مشتركة للعمل على وضع حد لهذه المعاناة الجماعية. وتوفير الحماية والمساعدة الفورية للمشردين داخلياً ضرورة إنسانية"[٥].

٢٢- وينبغي التسليم أيضاً بأن التشرد الداخلي ينطوي على ضرورة إنمائية ويتطلب حلولاً مستدامة. وإذا لم يُعالج المعالجة المناسبة من خلال الحلول المستدامة، فإنه قد يُجهد قدرات المجتمعات التي يعيش فيها الأشخاص المشردون داخلياً، وقد يؤدي ذلك إلى المزيد من عدم الاستقرار والنزاع والتشرد. والتشرد الداخلي قد يعيق تحقيق أهداف التنمية الوطنية وقد يزعزع استقرار المناطق المتأثرة، ولا سيما في حالات النزاع أو الحالات الهشة التي تعقب النزاع. ولكن، حيثما يتم تنفيذ حلول دائمة قائمة على التنمية، يمكن أن تكون المساهمات الإيجابية

(٣) انظر www.internal-displacement.org/blog/2014/a-record-33-3-million-now-displaced-by-conflict-and-violence-worldwide-as-one-family-flees-inside-syria-every-60-seconds.

(٤) المرجع نفسه.

(٥) المرجع نفسه.

للأشخاص المشردين داخلياً في مجتمعاتهم الخاصة والمجتمعات التي تستضيفهم مساهمات ذات شأن نظراً إلى تكيفهم مع أنواع الحياة الجديدة وسبل الرزق الجديدة.

٢٣- إن انطواء التشرد الداخلي على تحديات، وتطاول فترته أكثر فأكثر، يعنيان أنه يجب الاعتراف به بوصفه تحدياً إنمائياً للمجتمع الدولي ولجميع الدول التي تواجه حالات التشرد الداخلي. وعدم الاعتراف بذلك يمكن أن يعرض ملايين عديدة من الأشخاص المشردين داخلياً للإهمال وأن يستثنيهم من عمليات التنمية. ومن المؤسف أن الأشخاص المشردين داخلياً غالباً ما يقعون خارج نطاق العمل الإنمائي، ويرجع ذلك أساساً إلى تصوُّر أن قضايا الأشخاص المشردين تقتضي في المقام الأول حلولاً إنسانية أكثر منها إنمائية. وإذا كانت المساعدة الإنسانية ضرورية لدعم الأشخاص المشردين داخلياً في مجابهة الأزمة الفورية والأثر الناجم عنها، فإن اتباع نُهج إنمائية، ومشاركة جهات تعمل في المجال الإنمائي وجهات تبني السلام، منذ البداية تماماً، أمور تضمن توفير حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً.

٢٤- وبدلاً من أن يتم إشراك الأشخاص المشردين داخلياً في المبادرات الإنمائية، فإنهم غالباً ما يفقدون، مع مرور الزمن، اهتمام ودعم السلطات الوطنية والجهات الفاعلة الدولية. ويصح هذا الأمر بنوع خاص على أولئك الذين يعيشون خارج المراكز الجماعية أو المخيمات، مشتتين، أو داخل أسر استضافتهم أو مجتمعات متأثرة بالتشرد، وذلك مثلاً في المناطق الحضرية. على أنه يمكن مشاهدة ذلك أيضاً عندما تصبح مخيمات الأشخاص المشردين داخلياً القديمة العهد مستوطنات ثابتة، شبه دائمة، تتحسن فيها، بحكم الضرورة، آليات التكيف وتبدأ فيها الوظائف الاقتصادية والاجتماعية بالظهور والتجذُّر.

٢٥- وثمة خطر في أن تصبح المخيمات "غير مرئية" هي وسكانها، أو شيئاً مزعجاً تسعى السلطات الوطنية إلى إزالته بإغلاقه أو هدم مرافقه. وترى بعض الحكومات، وهذا مؤسف، أن إغلاق المخيمات و/أو تقديم منح نقدية إلى الأشخاص المشردين داخلياً من دون ربط هذه المنح بأسباب الرزق وغيرها من الاستراتيجيات المستدامة، يشكل حلاً للتشرد يعفيها من تحمُّل المزيد من المسؤوليات. ويمكن إرغام الأشخاص المشردين داخلياً على قبول مثل هذه التدابير أو يمكن أن يقبلها هؤلاء، نظراً إلى أنهم لا يكونون في كثير من الأحيان على علم بما لهم من حقوق بموجب القانون الدولي.

باء- التقدم المحرز في ضمان مكان للأشخاص المشردين داخلياً في خطط التنمية

٢٦- مع بلوغ التشرد أعلى مستوياته منذ الحرب العالمية الثانية، من المهم إعادة النظر في المسلمات الأساسية التي يقوم عليها نظام ما بعد الحرب، وذلك في سياق التشرد. فميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥ (المادتان ٥٥ و٥٦) ينشئ التزاماً على الأمم المتحدة والدول الأعضاء بإيجاد ظروف من الاستقرار والرفاه تقوم على احترام المساواة في الحقوق وتقرير المصير للشعوب، والتعهد بالعمل على تحقيق أمور، منها مستويات معيشة أعلى، وعمالة كاملة، وظروف ملائمة

للتقدم الاقتصادي والاجتماعي والتنمية. وهذه الالتزامات تنطبق أيضاً فيما يتعلق بالأشخاص المشردين داخلياً وينبغي إدراجها في خطة التنمية لما بعد ٢٠١٥.

٢٧- ويؤكد إعلان الحق في التنمية لعام ١٩٨٦ (قرار الجمعية العامة ١٢٨/٤١، المرفق) أن التنمية حق غير قابل للتصرف. وينص على أن "من حق الدول ومن واجبها وضع سياسات إنمائية وطنية مناسبة تهدف إلى التحسين المستمر لرفاهية جميع السكان وجميع الأفراد على أساس مشاركتهم النشطة والحرة والهادفة في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها". ومع ذلك، كثيراً ما تم تجاهل الأشخاص المشردين داخلياً في استراتيجيات وبرامج التنمية أو استبعادهم منها.

٢٨- وجاء في ورقة للمفوضية الأوروبية صدرت عام ٢٠١٤ بعنوان "التنمية واللاجئون والمشردون داخلياً"[٦] ما يلي:

> على الرغم من أن اللاجئين والمشردين داخلياً يتلقون في كثير من الأحيان المساعدة الإنسانية، فإنهم يُستثنون غالباً من البرامج والأنشطة التي تضطلع بها الجهات المعنية بالتنمية، مع ما يمكن أن يؤدي إليه ذلك من إهمال احتياجاتهم الإنمائية وعدم إيلاء الجهود الرامية إلى تحقيق حلول مستدامة الاهتمام الكافي. وفي الوقت نفسه، قد لا يستفيد السكان الذين يستضيفون اللاجئين والمشردين داخلياً من المساعدة الإنسانية المقدمة إلى هؤلاء، الأمر الذي يمهد السبيل لنشوء منازعات محتملة بين المجتمعين. وإضافة إلى ذلك، يتم غالباً إغفال الاحتياجات الإنمائية للعائدين والاستراتيجيات الطويلة الأجل الهادفة إلى معالجتها متى عاد هؤلاء إلى البلد أو إلى المنطقة التي أتوا منها.

٢٩- وسلطت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين الضوء على أن ما يقرب من ثلاثة أرباع الأشخاص المشردين، سواء أكانوا لاجئين أم مشردين داخلياً، طالت فترة تشردهم. وذكرت:

> إن التصور المتمثل في أنه يمكن معالجة التحديات التي يثيرها التشرد بالوسائل الإنسانية وحدها هو تصور خاطئ أعاق أو أخّر تحقيق استدامة الحلول أو أدى إلى إطالة فترة التشرد وأوجد صعوبات في كسر حلقة التبعية للمساعدة الإنسانية وفي تحسين مستوى معيشة المشردين وأسباب رزقهم[٧].

٣٠- وقد حدد المقرر الخاص، في تقرير قدمه إلى الجمعية العامة (A/68/225) وعالج فيه دور الجهات العاملة في المجال الإنساني ومجال التنمية في تحقيق حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً من خلال بناء السلم في أعقاب الأزمات، مبادرات تهدف إلى سد الفجوة القائمة بين

---

(٦) متاحة على الموقع http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2014_dev_refugees_idps_issuespaper.pdf.

(٧) UNHCR, "Concept note: Transitional Solutions Initiative", p. 1.

الإغاثة والتنمية. وعلى سبيل المثال، أنشئ "تحالف الحلول" في نيسان/أبريل ٢٠١٤ عندما اجتمعت الجهات العاملة في المجال الإنساني والمنظمات العاملة في مجال التنمية والدول والجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني في كوبنهاغن لبحث إيجاد حلول للتشرد المتطاول الأمد وإدارته. وفي تلك المناسبة، تم التشديد على أن التشرد في الخارج والداخل ينطوي على فرص وتحديات إنمائية هامة، إضافة إلى الاحتياجات الإنسانية و"الضرورة" الإنسانية[٨].

٣١- وفي السنوات الأخيرة، أولت بعض الجهات العاملة في مجال التنمية اهتماماً متزايداً للأشخاص المشردين داخلياً. ففي عام ٢٠١٢، وضع البنك الدولي *مبادئ توجيهية لتقدير آثار وتكاليف التشرد القسري* من أجل زيادة فهم وتقييم الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للهجرة القسرية. وفي تقرير أحدث للبرنامج العالمي المعني بالتشرد القسري صدر عن البنك الدولي بعنوان *الاقتصاد السياسي والتشرد القسري: إرشادات ودروس مستمدة من تسع دراسات حالات قطرية*، تم استخدام تحليل اقتصاد سياسي كأداة لتبيان الآثار الإنمائية للتشرد ولسوق حجج لاتخاذ مبادرات إنمائية لمساعدة الأشخاص المشردين داخلياً والمجتمعات التي تستضيفهم.

٣٢- وتدل الإنجازات الإيجابية للأهداف الإنمائية للألفية على أنه يمكن للدول أن تحقق تقدماً ذا شأن بالتعاون مع الشركاء في التنمية الدوليين. ويمكن استقاء العبر، مثلاً، مما تحقق في مجال الحد من الفقر وتوفير فرص التعليم في أقل البلدان نمواً. غير أنه يجب أيضاً استقاء العبر بشأن سبب عدم تمكن أفقر الفئات وأضعفها من الاستفادة من تلك الأهداف، ومكان ذلك. ومن الأهمية بمكان مضاعفة الجهود للوصول إلى الأفراد والمجتمعات وفئات السكان، الذين تم إهمالهم أو تجاهلهم أو إغفالهم، بمن فيهم الأشخاص المشردون داخلياً.

٣٣- وعلى الرغم من الالتزامات الصريحة المقدمة في إعلان الأمم المتحدة للألفية بشأن حماية الفئات الضعيفة و"مساعدة كل اللاجئين والمشردين على العودة طوعاً إلى ديارهم بأمان وكرامة، وإعادة إدماجهم بسلاسة في مجتمعاتهم"[٩]، فإن الملايين من الأشخاص المشردين داخلياً في أنحاء العالم كانوا من بين من تعرضوا للإهمال بينما تمّ إخراج آخرين من الفقر. ويجب النظر في جميع الحلول الدائمة بوصفها خيارات متاحة للأشخاص المشردين داخلياً، أي النظر، ليس في العودة فقط بل أيضاً في الاندماج المحلي أو التوطن في مكان آخر داخل البلد. وتتطلب جميع هذه الحلول، كي تتحقق، مشاركة الجهات العاملة في المجال الإنمائي من خلال إدراجها في الاستراتيجيات والعمليات الإنمائية.

٣٤- وخلال فترة الأهداف الإنمائية للألفية، غاص الملايين من الأشخاص في العديد من البلدان في الفقر المدقع وهشاشة الحال كنتيجة مباشرة للتشرد الداخلي. ويقر *تقرير الأهداف*

(٨) Roger Zetter, "Reframing displacement crises as development opportunities", policy brief prepared for the Global Initiative on Solutions Copenhagen Roundtable, 2 and 3 April 2014, p. 1.

(٩) قرار الجمعية العامة ٢/٥٥، الفقرة ٢٦.

الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٤[١٠] الصادر عن الأمم المتحدة بأن ٠٠٠ ٣٢ شخص قد اضطروا كل يوم في عام ٢٠١٣ إلى ترك ديارهم لالتماس حماية بسبب النزاع". وازداد عدد الأشخاص الذين تشردوا من جديد[١١] بمقدار ثلاثة أمثال منذ عام ٢٠١٠، ما يمثل نكسة كبيرة للإنجازات التي تحققت في إطار الأهداف ويدل على اتجاه مقلق نحو تزايد التشرد يجب الاعتراف به في خطة التنمية لما بعد ٢٠١٥.

جيم- نحو إيلاء الأشخاص المشردين داخلياً المزيد من الاهتمام في خطة التنمية لما بعد ٢٠١٥

٣٥- أصدر الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة اقتراحاته المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة في آب/أغسطس ٢٠١٤. وهذه الاقتراحات هي: (١) القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان؛ (٢) القضاء على الجوع وتحقيق الأمن الغذائي وتحسين التغذية وتعزيز الزراعة المستدامة؛ (٣) ضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار؛ (٤) ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع؛ (٥) تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات؛ (٦) ضمان توفير المياه وخدمات التصحاح للجميع وإدارتها إدارة مستدامة؛ (٧) ضمان حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة الحديثة الموثوقة والمستدامة؛ (٨) تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع؛ (٩) إقامة بنى تحتية قادرة على الصمود، وتعزيز التصنيع الشامل للجميع والمستدام، وتشجيع الابتكار؛ (١٠) الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها؛ (١١) جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة؛ (١٢) ضمان وجود أنماط استهلاك وإنتاج مستدامة؛ (١٣) اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره؛ (١٤) حفظ المحيطات والبحار والموارد البحرية واستخدامها على نحو مستدام لتحقيق التنمية المستدامة؛ (١٥) حماية النظم الإيكولوجية البرية وترميمها وتعزيز استخدامها على نحو مستدام، وإدارة الغابات على نحو مستدام، ومكافحة التصحر، ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره، ووقف فقدان التنوع البيولوجي؛ (١٦) التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات؛ (١٧) تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

---

(١٠) متاح على الموقع
www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English.pdf.

(١١) تشردوا داخلياً أو عبر الحدود الدولية.

٣٦- وينبغي الإشادة بنهج المجتمع الدولي إزاء خطة التنمية وأهداف التنمية المستدامة لما بعد ٢٠١٥. فعلى الرغم من عدم الإشارة صراحة إلى الأشخاص المشردين داخلياً، في الأهداف والغايات المقترحة حالياً، يمكن أن يكون لبعض هذه الأهداف والغايات، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أثر إيجابي على الأشخاص المشردين داخلياً، بما في ذلك من خلال مجالات التركيز الجديدة أو المعززة، ومنها مثلاً الحد من انعدام المساواة؛ وجعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة؛ واتخاذ تدابير عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره. غير أنه لا بد للإشارات العريضة إلى الفئات "الضعيفة" و"المهمشة" و"المحرومة" وتعاريف هذه الفئات من أن تشمل بصورة واضحة الأشخاص المشردين داخلياً.

٣٧- ومع ذلك، لا يكفي مجرد إدراج الأشخاص المشردين داخلياً في قائمة الفئات الضعيفة. ففي مذكرة مشتركة أُرسلت إلى الأمين العام للأمم المتحدة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، أعرب المقرر الخاص ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة عن القلق لعدم إدراج هدف مخصص للتشرد في التقرير النهائي للفريق العامل المفتوح العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة (A/68/97)[١٢]، وذلك على الرغم من التأييد القوي الذي أبداه العديد من الدول الأعضاء. ومن شأن إدراج هدف مخصص للحد من عدد الأشخاص المشردين داخلياً واللاجئين من خلال توفير الحلول الدائمة، وإيراده ضمن إطار الهدف ١٦ للتنمية المستدامة المتعلق بإقامة مجتمعات مسالمة وشاملة للجميع أن يشكل خطوة قيّمة نحو تحقيق هذه الغاية.

٣٨- وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، سلط التقرير التوليفي للأمين العام عن خطة التنمية المستدامة لما بعد ٢٠١٥[١٣] الضوء على "قضايا الفجوات" وتضمن إشارات واضحة إلى التشرد الداخلي. ودعا إلى إجراء تحول أساسي عن سير العمل المعتاد واقترح ستة "عناصر أساسية": (أ) الكرامة: القضاء على الفقر ومكافحة انعدام المساواة؛ (ب) الناس: ضمان الحياة الصحية والمعرفة وعدم إقصاء النساء والأطفال؛ (ج) الرخاء: إيجاد اقتصاد قوي وشامل للجميع وتحولي؛ (د) الكوكب: حماية نظمنا الإيكولوجية لصالح جميع المجتمعات وصالح أطفالنا؛ (هـ) العدالة: العمل على إقامة مجتمعات آمنة ومسالمة ومؤسسات قوية؛ (و) الشراكة: حفز التضامن العالمي لأغراض التنمية المستدامة.

٣٩- ويقرّ التقرير التوليفي بأن اتجاهات التشرد أصبحت سلبية أكثر فأكثر. ففي القسم الذي يتناول "الكرامة"، يذكر أنه لا يمكن لأي مجتمع أن يحقق إمكاناته كاملة إذا كانت هناك

(١٢) تضمن مشروع سابق للأهداف المقترحة هدفاً محدداً يتعلق بالأشخاص المشردين داخلياً وباللاجئين ولكنه لم يحظ بتوافق الآراء. وطالب أكثر من ٢٠ بلداً، خلال الدورة الثالثة عشرة للفريق العامل المفتوح العضوية في تموز/يوليه ٢٠١٤ بإدراج هدف يتعلق بالأشخاص المشردين داخلياً/واللاجئين في إطار الهدف ١٦.

(١٣) الطريق إلى العيش بكرامة بحلول عام ٢٠٣٠: القضاء على الفقر وتغيير حياة المجتمع وحماية كوكب الأرض (A/69/700).

شرائح كاملة من ذلك المجتمع مستثناة من المساهمة في التنمية ومن الاستفادة منها. ويشير إلى أن الخطة "يجب ألا تستبعد المهاجرين أو اللاجئين أو المشردين أو الأشخاص المتأثرين بالنزاع والاحتلال". وجاء في الفصل المعنون "A Synthesis" أنه ينبغي إيلاء الاهتمام بوجه خاص إلى البلدان ذات الأوضاع الهشة التي توجد فيها نزاعات وينبغي معالجة الأوضاع الخاصة بكل بلد من البلدان. وهناك دعوة مستمرة إلى "عدم إغفال أحد" وضمان المساواة وعدم التمييز والإنصاف وعدم الإقصاء. وجاء في التقرير أيضاً: "علينا الاهتمام بوجه خاص بأحوج الناس والجماعات والبلدان إلى المساعدة. ويتعين إدراج الفقراء والأطفال والمراهقين والشباب والمسنين، وكذلك العاطلين عن العمل، والسكان الريفيين، وسكان الأحياء الفقيرة، والأشخاص ذوي الإعاقة، والشعوب الأصلية، والمهاجرين، *واللاجئين والمشردين، والجماعات الضعيفة* والأقليات. ويشمل ذلك أيضاً أولئك المتأثرين بتغير المناخ".

٤٠- وبشأن "العدالة"، يشدد التقرير على ضرورة إعادة بناء وإعادة دمج المجتمعات على نحو أفضل بعد الأزمات والنزاعات. ويجب معالجة هشاشة الدولة، *ودعم الأشخاص المشردين داخلياً* والمساهمة في تعزيز قدرة الناس والمجتمعات على الصمود. وتعد المصالحة وبناء السلم وبناء الدولة أموراً جوهرية لتمكين البلدان من التغلب على الهشاشة وبناء مجتمعات متلاحمة ومؤسسات قوية. وهذه الاستثمارات أساسية للمحافظة على مكاسب التنمية وتفادي الانتكاسات في المستقبل". ويشدد التقرير في الختام على وجوب "أن نعالج، في جملة أمور، أوجه عدم المساواة في جميع المجالات، متفقين على أنه لا *ينبغي اعتبار أن الهدف أو الغاية قد تحققا إلا إذا تحققا للفئات الاجتماعية والاقتصادية كافة*.

٤١- ويتضمن التقرير التوليفي دعوى واضحة إلى إدراج الأشخاص المشردين داخلياً. وتستمر المفاوضات السياسية في عام ٢٠١٥، وستبلغ ذروتها بعقد قمة استثنائية بشأن التنمية المستدامة سيحضرها رؤساء الدول والحكومات، في نيويورك في الفترة من ٢٥ إلى ٢٧ أيلول/سبتمبر وستُعتمد فيها خطة التنمية وأهداف التنمية المستدامة لما بعد ٢٠١٥. ويشدد المقرر الخاص على ضرورة أن تتناول المناقشات الجارية مسألة التشرد. ويجب أيضاً تناول دواعي القلق المتعلقة بالتشرد عند صياغة مؤشرات الخطط التي يمكن أن يؤثر تنفيذها على حالة الأشخاص المشردين داخلياً، بما فيها تلك المتعلقة بالقدرة على الصمود وبالحد من مخاطر الكوارث، وتكافؤ الفرص، والاشتمال الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

دال- الحلول الدائمة وبرامج التنمية لصالح الأشخاص المشردين داخلياً

٤٢- إن إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً وتحقيق أهداف التنمية المستدامة أمران يرتبط أحدهما بالآخر ارتباطاً وثيقاً ويعزز أحدهما الآخر. وتتوخى الحلول الدائمة ثلاثة سيناريوهات: إعادة الدمج المستدام في مكان المنشأ (العودة)؛ أو الدمج المحلي المستدام في المناطق التي يلجأ إليها الأشخاص المشردون داخلياً (الدمج المحلي)؛ أو الدمج المستدام في مكان

آخر من البلد[١٤] ويجب أن يكون الأشخاص المشردون داخلياً قادرين على اتخاذ القرارات طواعية، من خلال الخيار المستنير، بشأن الحلول التي تلبي احتياجاتهم. وإعتاق الأشخاص المشردين داخلياً من حلقة التبعية هو الهدف الرئيسي للحلول الدائمة، وإن خير وسيلة لتحقيق ذلك هي إشمالهم في الاستراتيجيات الإنمائية والنهج القائمة على الحقوق التي تعترف بحالاتهم الفريدة وتلبيها. وقد ذكر فالتر كالين، الممثل السابق للأمين العام المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً، في تقريره لعام ٢٠٠٩، "أن الحل الدائم يتحقق عندما لا تعود للمشردين داخلياً أي احتياجات محددة للحماية والمساعدة ذات صلة بتشردهم ويكون بإمكانهم التمتع بحقوق الإنسان دون تمييز بسبب تشردهم[١٥]".

٤٣- وتسيء الدول وغيرها من الجهات الفاعلة الوطنية والدولية، في كثير من الأحيان، فهم معنى الحلول الدائمة. فلا العودة إلى المكان الأصلي ولا الإقامة الدائمة في مكان آخر تشكل، في حد ذاتها، حلاً دائماً. فقد تكون المساكن والبنى التحتية وسبل الرزق قد دُمرت في المكان الأصلي، ومن الأمور الأساسية تنفيذ مشاريع إنمائية للتعافي وإعادة الإعمار في وقت مبكر. وربما جرى احتلال أو بيع الممتلكات، فتنشأ عقبات كبيرة أمام الحل. أما الأشخاص المشردون داخلياً الذين يختارون الاندماج المحلي، فإنهم يحتاجون إلى مساعدة إنمائية للتغلب على الحواجز القائمة أمام الاندماج. وتحسين السكن أو تقديم منح نقدية، على سبيل المثال، لا يشكل حلاً دائماً إذا لم يقترن باستراتيجيات لتوفير سبل الرزق وتحقيق أهداف الاندماج. أما المجتمعات المضيفة المتأثرة، فإنها قد تحتاج هي الأخرى إلى مساعدة إنمائية مستمرة.

٤٤- وكما تم التشديد على ذلك في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً، فإن تحقيق الحلول الدائمة يقتضي التصدي لتحديات إنمائية رئيسية، إضافة إلى ضمان الأمن وعدم التمييز. وتشمل هذه التحديات ضمان توفير سبل الرزق، والتعليم والرعاية الصحية في مناطق العودة، والدمج المحلي في مناطق استيطان أخرى، والمساعدة على إنشاء أو إعادة إنشاء هياكل للإدارة المحلية ولسيادة القانون، ودعم إعادة تشييد المساكن والبنى التحتية. ويجب أن تتاح للجهات الدولية العاملة في المجال الإنساني والمجال الإنمائي إمكانية الوصول بسرعة وبدون عوائق إلى الأشخاص المشردين داخلياً لمساعدتهم على إيجاد حلول دائمة. ولهذه الجهات دور تكميلي إلى جانب السلطات الوطنية، وينبغي أن تعمل جميعها معاً لإقامة عملية قائمة على الحقوق من أجل دعم الحلول الدائمة للأشخاص المشردين داخلياً.

٤٥- والاستجابات الإنسانية إزاء التشرد تكون في كثير من الأحيان قصيرة الأمد وتركز على الاحتياجات الفورية، على الرغم من حقيقة أن الأزمات المزمنة والمتطاولة الأمد أصبحت تشكل القاعدة ومن الممكن إلى حد كبير التنبؤ بها. وتركز الجهات العاملة في المجال الإنساني عادة على

---

(١٤) Inter-Agency Standing Committee, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (Washington, D.C., The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, 2010).

(١٥) A/HRC/13/21/Add.4.

ولايات وأهداف محددة بشكل ضيق، كتوفير المأوى والمياه ومرافق الإصحاح والنظافة والغذاء والرعاية الصحية أو التعليم، مثلاً. وقد تحسَّن تنسيق الشؤون الإنسانية تحسناً كبيراً، بمسائل منها استخدام المجموعات المواضيعية، وفي بعض الحالات، الأفرقة العاملة المعنية بالحلول الدائمة. ومع ذلك، فإن الاستجابات نادراً ما تلبي معايير الحلول الدائمة الخاصة بحالات التشرد المتطاولة الأمد. وللنهج الإنمائية الكلية أهداف طويلة الأجل ومستدامة تسلّم، مثلاً، بالترابط الأساسي بين المأوى وسبل العيش، وأهميتهما للصحة والغذاء والأمن والتعليم.

هاء- لماذا ينبغي أن يكون الأشخاص المشردون داخلياً موضع أولوية ضمن خطط التنمية؟

٤٦- يجد الكثير من الأشخاص المشردين داخلياً في جميع المناطق أنفسهم في حالات تشرد متطاولة الأمد بسبب النزاعات أو بسبب عوامل سياسية أو اجتماعية أو عوامل أخرى بما في ذلك عدم تنفيذ المعايير الدولية. والحلول التي كانت "مؤقتة" في الأصل قد تصبح، للأسف، أماكن استيطان أكثر ديمومة. ووفقاً لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، عندما تدرك الحكومات والوكالات الدولية تلك الحقيقة فإنه يجب أن تعترف بأن "التشرد الداخلي ليس قضية إنسانية فحسب وإنما هو في نهاية المطاف، وبشكل أهم، قضية تنمية طويلة الأجل تتطلب مشاركة كاملة ومتواصلة من جانب طائفة متنوعة من الجهات الوطنية والدولية"[(١٦)].

٤٧- وكما أشار المقرر الخاص إلى ذلك في المذكرة المشتركة التي أرسلها إلى الأمين العام مع فاليري آموس وأنطونيو غوتيريس ووليام لاسي سوينغ في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤:

> كثيراً ما يتم استبعاد المشردين من التنمية والتخطيط المؤسسي الأطول أجلاً. وإذا لم يعالج التشرد الطويل الأمد، فإنه يولد المزيد من التهميش واللامساواة والهشاشة والضعف ويقلل من قدرة الناس على الصمود. ويمثل ذلك عائقاً خطيراً لجميع الركائز الحالية للتنمية المستدامة سواء بالنسبة إلى الأشخاص المشردين أم إلى المجتمعات المضيفة. ويتعين على الجهات العاملة في المجال الإنمائي زيادة مشاركتها منذ بداية الأزمة لضمان معالجة الأبعاد الإنمائية للتشرد. ولا بد لخطة التنمية لما بعد ٢٠١٥، بالتالي، أن تعالج مسألة التشرد الطويل الأمد من خلال ضمان دعم فعال للحلول الدائمة[(١٧)].

٤٨- إن التشرد يترك المساكن والبنى التحتية والمحال التجارية في حالة من الخراب ويقضي على سبل الرزق، وهو يتطلب مشاريع إعادة تعمير وتنمية اجتماعية اقتصادية واسعة النطاق.

---

(١٦) Hansjoerg Strohmeyer, Chief of Policy Development, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “The forgotten millions”. Available from https://medium.com/@UNOCHA/ the-forgotten-millions-6a18188d165c.

(١٧) مذكرة مشتركة موجهة من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً إلى الأمين العام للأمم المتحدة (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤).

كما أن آثاره على المجتمعات المضيفة وعلى الحالة النفسية للأشخاص المشردين داخلياً تقتضي إيلاء الاهتمام لإعادة بناء هذه المجتمعات لتستمر في تقديم العون للمشردين. وحيثما يعود الأشخاص المشردون داخلياً إلى بيئات نزاع سابقة، يمكن للجهات العاملة في المجال الإنمائي إدخال عناصر تتعلق بتلاحم المجتمع والعدالة والمصالحة ضمن المشاريع الإنمائية المنفذة للمجتمعات المتأثرة سابقاً بالنزاع بوصفها مبادرات خاصة بالتنمية وببناء السلام.

٤٩- إن النظر إلى بعض أهداف التنمية المستدامة المقترحة من منظور التشرد الداخلي، مع الاسترشاد بالمعايير الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً، والأعمال والزيارات التي قام بها المقرر الخاص وأسلافه، إن كل ذلك يدل على الأساس المنطقي الواضح للاهتمام المكرس للأشخاص المشردين داخلياً.

الهدف ١: القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان

٥٠- إن الأشخاص المشردين داخلياً يفقدون في كثير من الأحيان مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم وسبل رزقهم ومواردهم المالية. وهم من أفقر الفقراء وقد يصبحون أكثر ضعفاً بسبب العداء، وانعدام الأمن، والصدمة التي يولدها التشرد، وتفكك تلاحم المجتمع. ومن المحتمل أن تكون آليات التكيف لديهم أضعف وأقل رسوخاً من نظيرتها لدى المجتمعات الفقيرة الأخرى، وأن يكون ما قد يملكونه من الموارد موجهاً نحو مجرد البقاء على قيد الحياة. ونظراً إلى ظروفهم الفريدة، وعلى الرغم من أن آليات تكيفهم وفرص عملهم والأنشطة المدرة للدخل التي يمكن أن يقوموا بها قد تتحسن مع مرور الزمن، فإن الفقر الذي يعانونه يحتمل أن يكون أشد وأكثر استمراراً من الفقر الذي يعانيه آخرون في المجتمع، وسيتطلب برامج مخصصة للتصدي له. وعليه، سيستحيل تحقيق أداة القضاء على الفقر المدقع لجميع الناس في كل مكان بحلول عام ٢٠٣٠ إذا لم تعالج حالة الأشخاص المشردين داخلياً.

٥١- وقد لاحظ المقرر الخاص، أثناء الزيارة التي قام بها إلى هايتي في تموز/يوليه ٢٠١٤، أن الفقر المدقع الذي تعانيه شريحة واسعة من السكان والذي أثر بوجه خاص على أولئك الذين شردهم زلزال ٢٠١٠، ما زال يشكل إحدى العقبات الرئيسية القائمة أمام التماس حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً. وأكد المقرر الخاص من جديد، في ذلك السياق، المسؤولية الرئيسية الملقاة على عاتق الحكومة للعمل على اتباع نُهج إنمائية قائمة على الحقوق إزاء التخفيف من الفقر تشتمل على حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً.

الهدف ٢: القضاء على الجوع، وتحقيق الأمن الغذائي، وتحسين التغذية، وتعزيز الزراعة المستدامة

٥٢- يعد الجوع وانعدام الأمن الغذائي، في كثير من الأحيان، ألم المشاكل التي يواجهها الأشخاص المشردون داخلياً. وبما أن هؤلاء أصبحوا عاجزين عن الوصول إلى أراضيهم وتأمين سبل رزقهم، فإن قدرتهم على إنتاج أو شراء الأغذية قد تصبح محدودة ويضطرون إلى الاعتماد

إلى حد كبير على المعونة الإنسانية أو على إحسان الأسر والمجتمعات التي تستضيفهم والتي قد تعاني هي نفسها من انعدام الأمن الغذائي. وحيثما يصبح التشرد طويل الأمد، من دون توفر حلول دائمة في المكان، تبرز خطورة انعدام الأمن الغذائي ومشاكل التغذية، وخاصة إذا انخفضت المعونة الإنسانية أو انتهت. ولما كان الأشخاص المشردون داخلياً يفتقرون غالباً إلى آليات التكيف المناسبة، فإنهم يعتبرون من بين أضعف المجتمعات من حيث الأمن الغذائي.

٥٣- وعلى الرغم من أن المواد التي تقدم في إطار المعونة الإنسانية غالباً ما تكون الأرز والحبوب والزيت والمعلبات، ومنتجات تلبي الاحتياجات التغذوية للأطفال، فإنه يُفتقر في كثير من الأحيان إلى أغذية ذات قيمة أعلى أو مواد قابلة للتلف كاللحوم والأسماك والخضار. واتباع نظام غذائي محدود طوال أي فترة طويلة قد يؤدي إلى قلة تغذية أو إلى سوء تغذية، مع ما لذلك من أثر دائم على صحة الأفراد وقابليتهم للتعرض للمرض. وفي هذا الصدد، يشدد المقرر الخاص على أهمية مراعاة الاحتياجات المحددة للأطفال، والأمهات المرضعات، والفئات ذات العادات الغذائية المحددة مثل الشعوب الرحل. وإن القيام منهجياً بتنفيذ نهج إزاء الجوع والأمن الغذائي يسلّم بضرورة توفر الغذاء وتيسره وقبوله وجودته، يعني أيضاً أخذ احتياجات الأشخاص المشردين داخلياً في الاعتبار.

٥٤- وأعرب المقرر الخاص، خلال الزيارة المشتركة التي قام بها إلى جمهورية أفريقيا الوسطى في شباط/فبراير ٢٠١٥، عن أسفه لظروف معيشة ما يقرب من ٥٠٠ فرد من أفراد أقلية Peulh، المحصورة في منطقة حبيسة في يالوكي[١٨]. وتفيد التقارير بأن الأغذية التي توزع في يالوكي لا تلبي الاحتياجات الثقافية والتغذوية لتلك الأقلية، التي تعيش إلى حد كبير على لحم البقر وحليب المواشي وليست معتادة على الأرز وأنواع الحبوب التي توزعها الوكالات الإنسانية. وقد توفي، حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، أكثر من ٤٠ فرداً من أفراد تلك الأقلية بسبب سوء التغذية وغير ذلك من الأمراض، وكانت غالبية هؤلاء من الأطفال.

٥٥- وفي كثير من حالات التشرد، تعد إمكانية الوصول إلى الأراضي والمواشي وفرص العمل عناصر أساسية للحلول الدائمة والتنمية يجب توفيرها لتمكين الأشخاص المشردين داخلياً من التقليل من اعتمادهم على المعونة الإنسانية أو من الاستغناء عنها. ويُضاف إلى ذلك أن إيواء أعداد كبيرة من الأشخاص المشردين داخلياً لدى المجتمعات المضيفة قد يشكل عبئاً ثقيلاً على الأمن الغذائي لهذه المجتمعات إذ يقلل ذلك من مواردها الغذائية.

الهدف ٣: ضمان الحياة الصحية وتعزيز الرفاه للجميع في كل الأعمار

٥٦- كثيراً ما يفتقر الأشخاص المشردون داخلياً إلى الرعاية الصحية والأدوية ويعتمدون إلى حد كبير على المساعدة الإنسانية في هذا المجال. وهذا الوضع خطير بوجه خاص في أقل البلدان

(١٨) انظر UNHCR, Questions and answers, "UN rapporteur looks at how to restore stability and peaceful coexistence in CAR" (27 February 2015), available from www.unhcr.org/54f090f06.html.

نمواً حيث توفير الرعاية الصحية سيء بوجه عام، وفي المناطق الريفية حيث المرافق ضئيلة. وفي حالات التشرد الواسعة النطاق، تكون قدرة دوائر الرعاية الصحية القائمة، غالباً، غير كافية لتلبية احتياجات الرعاية النفسية والبدنية للأشخاص المشردين داخلياً. وفي المناطق الحضرية، هناك صعوبات جسيمة أيضاً، تشمل نقص قدرة دوائر الرعاية الصحية، وصعوبات تتعلق بالتوثيق وبالتمييز المحتمل. والتكاليف الباهظة للخدمات والأدوية تجعل الحصول على خدمات الرعاية الصحية الكافية، في كثير من الأحيان، خارج متناول الأشخاص المشردين داخلياً.

٥٧- وقد سلطت منظمة "أطباء بلا حدود" الضوء على الصعوبات التي تواجه الأشخاص المشردين داخلياً في مجال الرعاية الصحية، وخاصة في سياق النزاعات، ولاحظت أنه "على الرغم من وجود برامج لتوفير العمليات الجراحية وغيرها من أشكال الرعاية لهؤلاء الضحايا، فإن الأغلبية الساحقة منهم لم تتلق الرعاية التي تحتاج إليها لأنها تعيش في مناطق انهار فيها نظام الرعاية الصحية وينطوي فيها عمل وكالات المعونة المستقلة على درجة عالية من الخطورة"[١٩]. وإن تحقيق هدف "للجميع في كل الأعمار" يتطلب التصدي للتحديات التي يواجهها الأشخاص المشردون داخلياً في مجال الرعاية الصحية والرفاه.

٥٨- وأبرز المقرر الخاص، خلال الزيارة التي قام بها إلى أذربيجان في أيار/مايو ٢٠١٤[٢٠] الصعوبات التي يواجهها الأشخاص المشردون داخلياً للحصول على الخدمات الصحية بسبب عدم كفاية الإمدادات التي تصل إلى المجتمعات التي تستضيفهم. وأثيرت أيضاً الإمكانية المحدودة للحصول على خدمات الصحة الإنجابية. وعلم المقرر الخاص، خلال الزيارة التي قام بها إلى أوكرانيا في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤[٢١] أن الأشخاص المشردين داخلياً لا يحصلون على الأدوية الأساسية وأن هذه الأدوية غير متوفرة مجاناً. أما حال الأشخاص المشردين داخلياً الذين يتطلبون رعاية طبية عاجلة أو رعاية صحية في مجال الأمومة أو يعانون من أمراض مزمنة، فإنها أكثر هشاشة. والأوضاع المعيشية في الأماكن المكتظة أو المغلقة التي لا تتوفر لها مرافق صحة وإصحاح جيدة، تؤدي إلى ازدياد الأمراض وانتشارها. كما أن الأثر النفسي للتشرد، وقرب المشردين من أماكن النزاع، يتطلبان غالباً رعاية متخصصة قلما تتوفر للأشخاص المشردين داخلياً.

الهدف ٤: ضمان التعليم الجيد النوعية والشامل للجميع والمنصف، وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع

٥٩- إن الحرمان من التعليم قد يمثل مشكلة طويلة الأجل للكثير من الأطفال في حالات التشرد. والافتقار إلى القدر الكافي من الموارد والمباني والمدرسين ومواد التعليم يمكن أن يخلق حواجز أمام التعليم، ولا سيما في البلدان الأقل نمواً. كما أن عدم وجود وثائق، بما في ذلك شهادات ميلاد، قد يشكل عاملاً في الدول التي يجب فيها على الطلاب أن يثبتوا مواطنتهم

(١٩) متاح على الموقع www.doctorswithoutborders.org/our-work/humanitarian-issues/refugees-and-idps.

(٢٠) انظر A/HRC/29/34/Add.1.

(٢١) انظر A/HRC/29/34/Add.3.

أو إقامتهم في المنطقة كي يتاح لهم الحصول على الخدمات. وقد يشكل التمييز عاملاً أيضاً، عندما تعزف المدارس والسلطات المحلية عن قبول الأطفال المشردين المنتمين إلى فئات إثنية أو لغوية أو دينية مختلفة.

٦٠- ويوفر التعليم وسيلة لتوفير حياة طبيعية وحماية ودعم ومعلومات، ويمكن اعتباره خطوة هامة نحو اندماج المشردين في المجتمع في أماكن تشردهم. وقد يشكل التعليم، بالنسبة إلى الأشخاص المشردين داخلياً، أولوية متدنية بالمقارنة باحتياجات البقاء على قيد الحياة. ويمكن أن يساهم الأطفال من الناحية الاقتصادية في المجتمعات المشردة، ما قد يجعل هذا الأمر حاجزاً آخر أمام ارتيادهم المدرسة. وقد يعزف الآباء المشردون داخلياً عن إرسال أولادهم إلى المدرسة اعتقاداً منهم بأنهم سيعودون بسرعة إلى ديارهم الأصلية ما لم يطل أمد تشردهم. وقد يتردد الآباء أيضاً في إرسال أطفالهم إلى المدرسة في مناطق النزاع خشية من استهداف هذه المناطق لتجنيد الأطفال قسراً.

٦١- وقد لاحظ المقرر الخاص في الزيارة التي قام بها إلى كوت ديفوار عام ٢٠١٢[٢٢]، أن ما يقرب من ١٤٠ ٠٠٠ طفل لم يحصلوا على تعليم في بعض المناطق الغربية في عام ٢٠١١ بسبب انعدام الأمن وتدمير المباني المدرسية ونهبها. وتعطل التعليم أيضاً في وسط البلاد وشرقها، وفي أبيدجان. وشدد على ضرورة اتخاذ تدابير عاجلة لتوفير الدعم للأطفال الذين انقطع بعضهم عن الدراسة مراراً، كي يستأنفوا تعليمهم ويتموا السنوات المدرسية التي أضاعوها.

الهدف ٥: تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات

٦٢- تواجه النساء المشردات داخلياً، بوصفهن نساء وأمهات فقيرات وينتمين في أكثر الأحيان إلى أقليات، تحديات متعددة ومتماثلة. وكثيراً ما تُفصل النساء عن الرجال في حالات التشرد المتصلة بالنزاعات، ويتم أحياناً فصلهن بصورة دائمة إما بسبب وفاة الرجال أو بسبب انضمامهم إلى النزاع المسلح أو اضطرارهم إلى الفرار من النزاع دون أن تصحبهم أسرتهم. وتقع على النساء في أغلب الأحيان المسؤولية الأولى عن رعاية الأطفال والمسنين، وهن أقل قدرة على البحث عن عمل أو عن أنشطة مدرة للدخل. وبالرغم من هذه العقبات، كثيراً ما تضطلع النساء المشردات داخلياً بأدوار قيادية في الأسرة والمجتمع.

٦٣- وكما سلط المقرر الخاص الضوء على ذلك في كلمته أمام مجلس الأمن[٢٣] وفي بيان صحفي بمناسبة اليوم الدولي للقضاء على العنف ضد المرأة[٢٤]، كثيراً ما تتأثر النساء والفتيات المشردات داخلياً، بشكل غير متناسب، بهذا التشرد. فقد ذكرت المقررة الخاصة المعنية بالعنف

---

(٢٢) انظر A/HRC/23/44/Add.1، الفقرة ٦١.

(٢٣) Open debate on "Women, peace and security — displaced women and girls: leaders and survivors" (October 2014).

(٢٤) متاح على الموقع www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15343&LangID=E.

ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، رشيدة مانجو، "أنهن يهربن ليفلتن من القتل التعسفي أو الاغتصاب أو التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة أو التجنيد القسري أو التجويع، إلا أنهن غالباً ما يجدن في المكان الذي قصدنه نفس المستوى من انعدام الأمن والعنف والتهديد بالعنف، الذي يعززه مناخ الإفلات من العقاب"[٢٥].

٦٤- وقد أشار المقرر الخاص في تقريره لعام ٢٠١٣ عن النساء المشردات داخلياً إلى أن المناقشات المتعلقة بالقضايا الجنسانية ضمن المجتمعات المضيفة للاجئات ومجتمعات العائدين وبالكيفية التي يمكن بها للحلول الدائمة أن تدعم حماية النساء المشردات داخلياً ما زالت حديثة العهد نسبياً[٢٦]. وتقتضي معالجة تلك القضايا المزيد من تضافر الجهود، فضلاً عن التعاون بين الجهات العاملة في المجال الإنساني وتلك العاملة في مجال التنمية[٢٧]. وقدم المقرر الخاص توصيات حث في إحداها الدول على تيسير المشاركة النشطة للنساء المشردات داخلياً في وضع وتنفيذ خطط العمل الوطنية والإقليمية الخاصة بالمرأة والسلم والأمن وبإدراج شواغلهن المختلفة ضمن تلك الخطط.

الهدف ٦: ضمان توفير المياه وخدمات الإصحاح للجميع وإدارتها إدارة مستدامة

٦٥- إن ضمان توفير مياه الشرب وخدمات الإصحاح قد يمثل مسألة حياة أو موت للأشخاص المشردين داخلياً. وعلى الرغم من أن الجهات الوطنية والدولية قد حققت الشيء الكثير من حيث تقديم مساعدة إنسانية طارئة تتمثل في توفير المياه وخدمات الصحة والإصحاح للجميع، فإن الحواجز القائمة أمام توفير مياه الشرب وخدمات الإصحاح ما زالت تتسبب في نشوء أمراض مختلفة وحدوث وفيات في أوساط الأشخاص المشردين داخلياً وفي تفاقمها. وعندما تغادر الجهات العاملة في المجال الإنساني أو تخفف من أنشطتها عقب النزاع أو الكارثة، فإن تردي النظم الخاصة بتوفير المياه وخدمات الإصحاح في حالة الطوارئ يظل يمثل تحدياً كبيراً للكثير من الأشخاص المشردين داخلياً.

٦٦- وقد حققت البرامج الإنسانية نتائج أساسية. ففي منطقة دارفور في السودان، تشرد ما يقرب من ٢,٧ مليون شخص منذ عام ٢٠١٣. وتم، من خلال مشروع كلفته ٦٤٧ مليون يورو نُفذ اعتباراً من شهر نيسان/أبريل ٢٠١٢[٢٨] تزويد الأشخاص المشردين داخلياً في المخيمات المستهدفة بـ ١٥ لتراً من ماء الشرب يومياً، وإنشاء نقاط لاستقاء الماء بطريقة آمنة سيراً على الأقدام، وضمان الوصول إلى مرافق صرف صحي ومراحيض مناسبة، وتوعية المجتمعات المستهدفة بالأمراض المنقولة عن طريق المياه وبأساليب الوقاية منها. واستفاد

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) A/HRC/23/44، الفقرة ٥٠.

(٢٧) المرجع نفسه.

(٢٨) متاح في الموقع www.danchurchaid.org/where-we-work/list-of-projects/previous-projects/improving-water-sanitation-and-hygiene-for-internally-displaced-people-in-sudan.

زهاء ٨٩٠ ١٨٢ شخصاً من البرنامج الذي استغرق ١٢ شهراً. وعلى الرغم من أن هذه النتائج مذهلة، لا يزال هناك تحدٍ يتمثل في ضمان الاستدامة والانتقال من الاستجابات الإنسانية إلى الحلول الدائمة الإنمائية المنحى في أقرب وقت ممكن.

الهدف ٨: تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع

٦٧- يجد الأشخاص المشردون، في العادة، صعوبة أكبر في البحث عن عمل والحصول عليه أو في القيام بأنشطة لكسب الرزق في أماكن لم يألفوها وقد يواجهون فيها حواجز إضافية، منها التمييز أو فقدان الوثائق أو الأثر النفسي الاجتماعي أو الضغوط الناجمة عن التشرد. وإذا وجدوا ملاذاً في مناطق تعاني من البطالة أو من ضائقة اقتصادية فإنهم سيكونون، على الأرجح، آخر من سيحصل على عمل إذا ما توفر العمل فعلاً. ومن المحتمل أن تواجه النساء والأمهات صعوبات وقيوداً فريدة فيما يتعلق بأنشطتهن المدرة للدخل، بما في ذلك القضايا المتعلقة برعاية الأطفال وتهديدهن بالعنف إذا ما غادرن المخيمات.

٦٨- ولاحظ المقرر الخاص، خلال الزيارة التي قام بها إلى سري لانكا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، وجود عقبات أمام توفير حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً بسبب عدم إمكانية الوصول إلى أراضيهم الأصلية، إذ تحول هذه العقبات دون رجوعهم وتأمين سُبُل رزق مستدامة لهم. وشدد على وجوب بذل جهود كبيرة لضمان سُبُل الرزق من جديد للأشخاص المشردين داخلياً[٢٩]. وأُبلغ المقرر الخاص خلال الزيارة التي قام بها إلى أوكرانيا في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ بالصعوبة التي يواجهها الأشخاص المشردون داخلياً في إيجاد عمل وفرص للقيام بنشاط مُدر للدخل. ووصف بعض الأشخاص المشردين داخلياً المشاكل التي يعانونها فيما يتعلق بتسجيل إقامتهم في أماكنهم الأصلية، وسجلات عملهم التي بقيت مع أرباب عملهم السابقين، والتمييز الذي تعرضوا له عندما عرفوا عن أنفسهم بأنهم مشردون داخلياً.

الهدف ١٠: الحد من عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها

٦٩- يواجه الأشخاص المشردون داخلياً، في كثير من الأحيان، قدراً كبيراً من اللامساواة المستمرة التي تزيد من سوء تشردهم وتحد من قدرتهم على الاندماج اندماجاً كاملاً في المجتمعات الجديدة أو المضيفة. وإن الحد من عدم المساواة والتمييز داخل البلدان يساعد على منع التشرد ويساهم في إيجاد حلول دائمة للمشردين. ويضمن احترام مبدأ المساواة في الحقوق رفاه الأشخاص المشردين داخلياً. ولذا، فإن عدم إقصاء الجميع اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً، بما في ذلك الأشخاص المشردون داخلياً، أمر أساسي للحيلولة دون حدوث التشرد من خلال تحقيق المساواة داخل البلدان وفيما بينها. وترى بعض الأقليات الإثنية أو الدينية أو الوطنية أن

(٢٩) A/HRC/26/33/Add.4، الفقرتان ٤٠ و٥٤.

حكومتها هي التي ترتكب العنف وأن مساكنها غير آمنة وأن اندماجها في أماكن جديدة قد يكون صعباً جداً.

٧٠- وينتمي الأشخاص المشردون داخلياً، في كثير من الأحيان، إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية قد تواجه، بسبب عوامل تاريخية أو جيوسياسية أو اجتماعية أو عوامل أخرى، درجات مختلفة من التمييز والتهميش الاجتماعي والاقتصادي، وأحياناً العنف القائم على أساس هويتها. وقد تُستثنى من برامج التنمية الوطنية أو تُهمش فيها، حتى خلال فترات السلم. وخلال فترات عدم الاستقرار والنزاع، تكون عرضة للعنف والتشرد على أيدي جماعات أكبر من السكان قد يهيمن بعض أفرادها على الحكومة والشرطة والقوات العسكرية وغيرها من الهيئات الرسمية، بما في ذلك الجهات المسؤولة عن أهداف التنمية الوطنية.

٧١- ولاحظ المقرر الخاص، خلال زيارة المتابعة التي قام بها إلى كينيا في أيار/مايو ٢٠١٤، أنه على الرغم من إحراز تقدم في دعم إيجاد حلول دائمة لأولئك الذين تشردوا بسبب العنف الذي نشب في أعقاب انتخابات ٢٠٠٧/٢٠٠٨، لا تزال هناك عقبات قائمة أمام تحقيق ذلك الهدف، ولا سيما فيما يتعلق بالاندماج الاجتماعي الاقتصادي والسياسي. وذكّر، وفقاً للمبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً، بأنه ينبغي تمكين الأشخاص المشردين داخلياً من ممارسة حقهم في المشاركة في الشؤون العامة على جميع المستويات ودون تمييز قائم على أساس تشردهم.

الهدف ١١: جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة عل الصمود ومستدامة

٧٢- على الرغم من أن الأشخاص المشردين داخلياً الذين يعيشون في المخيمات مرئيون بدرجة أكبر، فإن آليات التكيف البديلة، بما فيها العيش مع أُسر مضيفة، أصبحت الآن تشكل القاعدة بالنسبة إلى أغلبية الأشخاص المشردين داخلياً[٣٠]. ويُبدى غالباً افتراض ضمني بأن الأشخاص المشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات أقل احتياجاً إلى الحماية والمساعدة وأنهم وجدوا حلولاً بأنفسهم. وإذا كانت المجتمعات المضيفة يمكن أن تُرحب في البداية بالأشخاص المشردين داخلياً وأن تساعدهم، فإن الضغط على الموارد، إذا ما طالت فترة بقاء الأشخاص المشردين داخلياً، قد يؤدي إلى انقطاع الوصال، وقد يضطر الأشخاص المشردون داخلياً إلى البحث عن مساعدة أو ترتيبات عيش بديلة، ويؤدي ذلك غالباً إلى تشردهم من جديد. وغالباً ما ينتقل الأشخاص المشردون داخلياً، لأسباب اقتصادية أو أمنية أو لإخفاء هويتهم، إلى أطراف المدن ويختلطون فيها بفقراء المدن[٣١]. وعلى الرغم من أن هذه المناطق يمكن أن توفر فُرصاً أفضل لكسب الرزق، فإنها تكون غالباً مناطق عنيفة جداً أو خطرة يمكن

(٣٠) انظر A/HRC/19/54.

(٣١) انظر A/69/295.

أن يتعرض فيها الأشخاص المشردون داخلياً بدرجة أكبر للتشرد مرة ثانية أو أن يواجهوا فيها انتهاكات إضافية لحقوق الإنسان.

٧٣- وعلى الرغم من التحديات، يرى المقرر الخاص أن إدارة المخيمات الخارجية للأشخاص المشردين داخلياً إدارة أكثر فعالية ومنهجية، وعلى الأخص أماكن الأشخاص المشردين داخلياً في المناطق الحضرية، يمكن أن تحسن الاستجابة الشاملة لمشكلة التشرد الداخلي، وأن ترسخها ضمن نهج قائم على حقوق الإنسان، وأن تُسهم في إيجاد الحلول الدائمة. وهو يؤكد أيضاً ضرورة معالجة الاحتياجات المحددة للسكان المشردين في تخطيط المدن والسياسات العمرانية واستشارتهم في تصميم وتنفيذ هذه السياسات.

الهدف ١٣: اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره

٧٤- للتغيرات التي تحدث في البيئة والمناخ أثر هام على تنقل البشر، ويُتوقع أن تزيد هذه التغيرات التشرد وتغير أنماطه[٣٢]. ففي عام ٢٠١٣ وحده، تشرد زهاء ٢٢,٤ مليون شخص بسبب كوارث نجمت عن أحداث طبيعية. وفي عام ٢٠١٠ أقرت اتفاقات كانكون صراحةً بـ "التشرد الناجم عن تغير المناخ"، الذي عالجه المقرر الخاص في تقريره إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١١[٣٣]. ويُعتبر التأهب، وتقييم المخاطر البيئية، والتخفيف من آثار تغير المناخ، والحد من مخاطر الكوارث، ضرورات إنمائية في سياق التحديات التي يُثيرها التشرد الناجم عن تغير المناخ. وتُشكل عواقب تغير المناخ، مثل التردي البيئي وفقدان أسباب الرزق، عاملاً يدفع إلى ازدياد الهجرة من الأرياف إلى المدن، وغالباً إلى أحياء فقيرة في أطراف المدن ومستوطنات غير رسمية توفر ظروف معيشة هشة. ويجب معالجة التشرد الناجم عن تغير المناخ من الزاوية الإنسانية والإنمائية، لا للتخفيف من المعاناة الفورية فحسب، بل أيضاً لضمان حلول دائمة قائمة على التنمية للأشخاص المتأثرين، تجنبهم هشاشة الحال والتهميش وعدم الاستقرار المقترنة بالتشرد الطويل الأمد.

الهدف ١٦: التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة

٧٥- تعتبر النزاعات المسلحة وانتشار العنف وانتهاكات حقوق الإنسان أسباباً رئيسية للتشرد الداخلي. وبالفعل، يمكن النظر إلى التشرد الداخلي على أنه مؤشر على ما إذا كانت المجتمعات مسالمة ولا تهمش أحداً. وتماشياً مع المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً، فإن ضمان سبل انتصاف فعالة إزاء انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني التي تتسبب في التشرد، أو التي تحدث أثناء التشرد، قد يكون له تأثير رئيسي على احتمالات إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين

(٣٢) انظر A/66/285 وA/HRC/19/54/Add.1.

(٣٣) A/66/285.

داخلياً. ويجب أن تتاح للأشخاص المشردين داخلياً، ضحايا الانتهاكات، فرصة اللجوء بصورة كاملة إلى سبل التظلم والانتصاف الفعالة، بما في ذلك، عند الاقتضاء، اللجوء إلى آليات العدالة الانتقالية والجبر. وإن عدم ضمان سبل تظلم فعالة قد يتسبب في المزيد من التشرد ويعرقل عمليات المصالحة، ويخلق إحساساً طويلاً بالظلم أو التحامل فيما بين الأشخاص المشردين داخلياً ويقوض تحقيق الحلول الدائمة. وضمان العدالة للأشخاص المشردين داخلياً عنصر أساسي لاستتباب السلم والاستقرار في الأجل الطويل[٣٤].

واو- تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على نحو يراعي الأشخاص المشردين داخلياً على الصعيد الوطني

٧٦- ينبغي إدراج إشارات واضحة إلى الأشخاص المشردين داخلياً في أهداف ومرامي التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وعلى الرغم من احتمال عدم وجود إشارات واضحة إليهم، فإن الكثير من الأهداف والمرامي المقترحة يمكن أن يكون لها بصورة مباشرة أو غير مباشرة تأثير إيجابي على الأشخاص المشردين داخلياً على الصعيد الوطني. بيد أن من الأهمية بمكان النظر إلى أبعد من التعاون الدولي والتركيز على أهمية التنفيذ على الصعيد الوطني. ويشير تقرير الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة إلى أن الغايات "تحدد بوصفها غايات عالمية تطلعية بحيث تحدد كل حكومة غاياتها الوطنية مسترشدة في ذلك بالمستوى العالمي للطموح، ولكن مع أخذ الظروف الوطنية في الاعتبار" (A/68/970، الفقرة ١٨). والسلطات الوطنية مسؤولة عن توفير الحماية والتنمية للجميع وعن تنفيذ استراتيجيات وبرامج تلبي الأهداف والغايات المتفق عليها دولياً. وينبغي للبلدان المتأثرة بالتشرد الداخلي أن تحدد أهدافها الوطنية الخاصة بها وأن تدرج الأشخاص المشردين داخلياً في استراتيجيات التنمية الوطنية.

٧٧- ويشير إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً إلى أنه "[ينبغي للسلطات الوطنية] أن تضمن، كحد أدنى أن الأطر القانونية و/أو المتعلقة بالسياسات اللازمة موجودة لتأمين حقوق المشردين داخلياً وأن تقوم بإنشاء هياكل حكومية فعالة لتنسيق الاستجابة الوطنية والمحلية وتيسير توفير المساعدة الإنسانية والإنمائية، وأن تضمن تخصيص قدر كافٍ من التمويل عن طريق الميزانيات الوطنية، فضلاً عن المعونة الدولية لدعم العملية"[٣٥].

٧٨- والمؤشرات التي تساعد على تقييم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على الصعيد الدولي كانت لا تزال قيد الدرس وقت إعداد هذا التقرير. ويدعو المقرر الخاص بقوة إلى أن تتناول المؤشرات بصورة منهجية الحالة الخاصة للأشخاص المشردين داخلياً من خلال الإشارة إليهم صراحةً بوصفهم جماعات مستفيدة. فالتشرد، سواء نجم عن نزاع أو عن كارثة، هو حقاً قضية

(٣٤) *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (see note 16), p. 43.

(٣٥) المرجع نفسه، الصفحة ١١ من النص الإنكليزي.

"عالمية"، يمكن أن تؤثر في البلدان الثرية والفقيرة وفي دول الشمال ودول الجنوب، وبالتالي، ينبغي أن تعالج المؤشرات الدولية مسألة التشرد على وجه التحديد. وينبغي للبلدان كذلك أن تضع المؤشرات الخاصة بها على المستوى الوطني، آخذة في الحسبان، عند الاقتضاء، حالات التشرد الفعلية أو المحتملة فيها.

زاي- خطوات أساسية لإدراج الأشخاص المشردين داخلياً في أهداف التنمية المستدامة

١- القيادة الوطنية، وحسن الإدارة، والإرادة السياسية

٧٩- القيادة الوطنية وحسن الإدارة أمران أساسيان للحيلولة دون حدوث تشرد ناجم عن النزاعات والاستجابة على النحو المناسب لجميع حالات التشرد، على السواء. فسوء الإدارة وانعدام سيادة القانون كثيراً ما يشعلان التوترات ويؤديان إلى نزاع وحدوث تشرد. وتشكل الإدارة الجيدة وغير الإقصائية حجر الزاوية للنشاط الإنمائي المستدام على المستوى الوطني وللأعمال الهادفة إلى معالجة حقوق الأشخاص المشردين داخلياً المعالجة المناسبة. والخطوة الأساسية الأولى لضمان تنفيذ أهداف التنمية المستدامة لصالح الأشخاص المشردين داخلياً هي اعتراف الحكومات الوطنية بالأشخاص المشردين داخلياً كأهداف مشروعة للمبادرات الإنمائية. وإذا عزفت الجهات العاملة في مجال التنمية عن معالجة التشرد، فإنه يمكن أن يولد المزيد من التهميش واللامساواة والهشاشة والضعف في الأجل الأطول. ومن شأن معالجة التشرد الداخلي من منظور التنمية أن يحول دون المزيد من التهميش ومن التشرد مرة أخرى.

٢- البيانات، والمعلومات عن المشردين، وتقييم الاحتياجات

٨٠- تميل الأرقام الرسمية التي تقدمها الحكومات عن عدد الأشخاص المشردين داخلياً إلى الاختلاف اختلافاً جوهرياً عن الأرقام التي تقدمها الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية، وذلك بسبب عوامل، منها أوجه القصور في جمع البيانات والتسجيل، وكذلك، في بعض الحالات، الرغبة في التقليل من أهمية المسألة ومن عدد الأشخاص المتأثرين بالتشرد الداخلي. وهذا العامل الأخير صحيح بوجه خاص في حالات النزاع أو العنف، أو عندما تكون السلطات الوطنية متواطئة في حالة ما من حالات التشرد. وإن أوجه القصور في إجراءات التسجيل، وعزوف الأشخاص المشردين عن تسجيل أنفسهم بسبب الخوف أو نقص المعلومات أو عوامل أخرى، قد تساهم جميعها في تقدير عدد الأشخاص المشردين بأقل مما هو عليه في الواقع. ولفت مركز رصد التشرد الداخلي الانتباه إلى أن الأرقام لا تعبر غالباً إلا عن أولئك الذين يعيشون في المخيمات، في حين أن ٦٠ في المائة من الأشخاص المشردين داخلياً مشتتون في أماكن أخرى أو موجودون لدى أسر مضيفة ولا يحصون رسمياً في الغالب[٣٦]. وحتى عندما

(٣٦) Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2014: people internally displaced by conflict and violence*.

يحصون رسمياً، فإن الإحصاءات الرسمية لا تتناول، في كثير من الأحيان، شواغلهم ووجهات نظرهم، وتتطلب إجراء دراسات استقصائية معقدة بشأن جمع البيانات والأسر المعيشية.

٣- التشاور بصورة كاملة ومجدية مع الأشخاص المشردين داخلياً ومشاركتهم

٨١- إن الجهود الهادفة إلى ضمان حلول دائمة وبرامج فعالة للتنمية المستدامة يجب أن تنطوي على تشاور كامل مع الأشخاص المشردين داخلياً وعلى مشاركة مجدية من جانبهم. ومن الأمور الأساسية عدم اعتبارهم مجرد مستفيدين من سياسات وبرامج التنمية، وإنما شركاء كاملين في تصميم هذه الأنشطة وتنفيذها ورصدها. فمن حق الأشخاص المشردين داخلياً أن يشاركوا مشاركة كاملة في القرارات التي تمسهم. كما أن التدابير المتعلقة بعودتهم أو بإعادة توطينهم ينبغي أن تتخذ بموافقتهم الكاملة. والتدابير التي لا تستوفي هذه المعايير تنتهك حقوقهم ولا تشكل حلولاً دائمة. ومشاركة الأشخاص المشردين داخلياً أساسية أيضاً لضمان وجود آليات مساءلة فعالة.

٤- تعاون الجهات العاملة في مجال التنمية بشأن القضايا المتعلقة بالأشخاص المشردين داخلياً

٨٢- يجب على الجهات الوطنية والدولية العاملة في مجال التنمية أن تتعاون مع الأشخاص المشردين داخلياً في أولى مراحل التشرد وأن تعترف، بأنه حتى في الحالات التي تكون فيها العودة المبكرة إلى الأماكن الأصلية أو الاندماج في المجتمعات المضيفة أمراً ممكناً ومرغوباً فيه، فإن التحديات التي تواجه الأشخاص المشردين داخلياً يحتمل أن تكون كبيرة ومعقدة وأن تتطلب حلولاً متوسطة وطويلة الأجل تتمحور حول التنمية. وقد يستغرق الأمر سنوات لإعادة بناء المجتمعات التي تأثرت بالنزوح بناءً كاملاً أو لدمجها دمجاً كاملاً في مجتمعات جديدة إلى درجة تتمتع معها بدرجة كاملة من المساواة والحصول على الخدمات والمشاركة في الجوانب العامة والاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع.

٥- وضع قوانين وسياسات وطنية بشأن الأشخاص المشردين داخلياً

٨٣- دخلت اتفاقية الاتحاد الأفريقي بشأن توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخلياً (اتفاقية كمبالا) حيز النفاذ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. وتعد هذه الاتفاقية أول صك قانوني ملزم يتناول على وجه التحديد الأشخاص المشردين داخلياً، وهي تبين الالتزامات الواقعة على عاتق الدول في معالجة التشرد الداخلي وتهدف إلى "إنشاء إطار قانوني للحيلولة دون حدوث تشرد داخلي، وحماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخلياً في أفريقيا". وصدقت على الاتفاقية حتى الآن ٢٤ دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي ووقعت عليها ٣٧ دولة أخرى. ويدعو المقرر الخاص من جديد جميع الدول الأفريقية إلى التصديق على الاتفاقية وإلى تنفيذها، وذلك كخطوة رئيسية نحو ضمان حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً وإدماجهم في التنمية.

٨٤- وعلى الرغم من أن الحكومات الوطنية تتحمل المسؤولية الأولى تجاه الأشخاص المشردين داخلياً، فإن استجاباتها غالباً ما تكون مخصصة وغير منسقة وبالتالي، غير فعالة. ومن شأن وجود قوانين أو سياسات أو استراتيجيات وطنية بشأن التشرد الداخلي أن يساعد السلطات الوطنية على معالجة مشاكل التشرد بشكل مخطط له، وعلى تحسين الاستجابات القصيرة والطويلة الأجل. ويمكن أن تساعد صكوك وطنية من هذا القبيل على توضيح ماهية الأشخاص المشردين داخلياً وما يتمتعون به، بالتالي، من حقوق، وعلى إعداد ميزانيات خاصة بهم وعلى إنشاء هياكل إدارية وهياكل استجابة ومسؤوليات، فضلاً عن إيجاد ثقة بين الشركاء في التنمية الإقليميين والدوليين.

٨٥- ويمكن أن تمنح الصكوك الوطنية الأشخاص المشردين داخلياً مستحقات استناداً إلى حالاتهم وحقوقهم واحتياجاتهم، وأن تكرس تلك المستحقات في القوانين والسياسات، بما في ذلك حقهم في أن يُدرجوا في برامج المساعدة الإنمائية بوصفهم مواطنين أو مقيمين بصورة اعتيادية في الدولة. وينبغي، حيثما أمكن، ربط الصكوك الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي ربطاً واضحاً بوثائق واستراتيجيات وخطط التنمية الوطنية، وأن تفضي تلك الصكوك، من الناحية المثالية، إلى استراتيجيات وخطط عمل وطنية مخصصة للأشخاص المشردين داخلياً.

٦- تنفيذ هياكل إدارة فعالة

٨٦- يعتبر وجود هياكل إدارة واستجابة مناسبة وفعالة أمراً أساسياً، لا منذ أول مراحل التشرد فحسب، بل أيضاً في الأجلين المتوسط والطويل لضمان استمرار الاهتمام بالأشخاص المشردين داخلياً. ويلاحظ المقرر الخاص أنه لا توجد في كثير من الأحيان هياكل من هذا القبيل أو أن الهياكل الموجودة غير مناسبة عملياً، وأن الحكومات تعتمد على الهيئات القائمة، أي هيئات الاستجابة لحالات الطوارئ، والمؤسسات الحكومية القائمة ذات القدرة المحدودة من الناحية التقنية وناحية الموظفين، ومؤسسات الأمم المتحدة، ومؤسسات المجتمع المدني الوطنية والدولية، لتقود الاستجابات المطلوبة في حالة التشرد. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى استجابات سياساتية وبرنامجية غير مخصصة تحديداً لتلبية الاحتياجات الأطول أجلاً للأشخاص المشردين داخلياً، وغير كافية.

٨٧- ومن الأمثلة على هياكل الإدارة الإيجابية الوزارات أو الإدارات أو الوحدات المخصصة المسؤولة عن قضايا الأشخاص المشردين داخلياً وعن ضمان تعميم الاهتمام بالأشخاص المشردين داخلياً على مختلف الأجهزة الحكومية المختصة في مجالات مثل التعليم والعمالة والصحة والإسكان والسياسة الإنمائية. ويمكن أن تعمل هذه الهيئات على ضمان إيلاء اهتمام أكبر للأشخاص المشردين داخلياً من جانب الجهات العاملة في مجال التنمية، وينبغي أن يُتاح لها القدر الملائم من الموارد والتمويل. ويمكن لهياكل قيادة عليا، من قبيل هيئات اختصاصية توضع تحت إشراف رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء، أن تضمن إيلاء الأشخاص المشردين

داخلياً درجة عالية من الأولوية على المستوى الوطني ومن جانب الجهات العاملة في مجال التنمية.

٧- معالجة النزاعات وأسبابها وعواقبها

٨٨- يُعدّ الاهتمام بمنع نشوب النزاعات وإيجاد حل لها، وإحلال الاستقرار في الدول الهشة، أمراً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة على الصعيد العالمي، وللحيلولة دون حدوث المزيد من التشرد. ويعدّ الفقر والإقصاء والتمييز من العوامل التي تسبب النزاعات والتشرد. وينبغي، في آن واحد، استخدام المبادرات الإنمائية كتدابير وقائية وكأدوات للتعافي وإعادة التعمير المبكرين من أجل المساعدة على بناء مجتمعات مسالمة لا تقصي أحداً، فضلاً عن تحقيق الاستقرار في الأجل الطويل. وفي حالات النزاع والحالات التي تعقب النزاع، قد تؤدي المخاطر المتعلقة بالحماية وقضايا الحصول على الخدمات، ووجود شريك حكومي لا يمكن التعويل عليه في وقت قد تقاتل فيه الحكومات للمحافظة على وجودها، إلى إيجاد بيئة غير ملائمة لعمل الجهات العاملة في مجال التنمية. وينبغي أن تتضمن اتفاقات السلام أحكاماً محددة تتعلق بالأشخاص المشردين داخلياً وبتسوية قضايا التشرد الداخلي. ومن الأمور الأساسية التشاور مع الأشخاص المشردين داخلياً في عمليات السلام واتفاقات السلام وبناء السلام، ومشاركتهم فيها[٣٧].

حاء- تخفيف أثر التشرد الناجم عن التنمية

٨٩- من الناحية التاريخية، كانت مشاريع التنمية سبباً رئيسياً من أسباب التشرد. ويجب أن تُطرح على الدوام أسئلة هامة تتعلق بأثر تلك المشاريع، كما يجب احترام مبادئ التشاور والمشاركة والموافقة المستنيرة. وعلى سبيل المثال، إذا كان الهدف ٧ من أهداف التنمية المستدامة المقترحة يدعو الدول إلى ضمان الحصول على خدمات الطاقة الميسورة والموثوقة والمستدامة والحديثة للجميع، فإن أثر هذا الهدف من حيث تشريد المجتمعات لإقامة مشاريع الطاقة الكهرمائية وغيرها من مشاريع التنمية ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار. فينبغي ألا يكون التشريد القسري ثمناً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٩٠- إن المشاريع الإنمائية، التي تشمل السدود، ومشاريع الري، وأنابيب النفط والطرق السريعة، ومشاريع العمران والتعدين والمحافظة على الطبيعة، يمكن أن تتسبب جميعها في التشرد. وقد أشار تقرير مؤسسة بروكينغز، "المخاطر والحقوق: أسباب التشرد الناجم عن التنمية وعواقبه وتحدياته"[٣٨] إلى أن هذا الأمر يثير إشكالية في أفضل الأحوال، حتى عندما تضع الدولة نصب عينيها المصالح الفضلى لكامل السكان. والآثار قد تكون كارثية عندما يحدث مثل هذا التشرد في خضم النزاع وانتهاك حقوق الإنسان، أو عندما تستهدف الدولة بصورة متعمدة أو تعسفية

(٣٧) انظر The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, "Addressing internal displacement in peace processes, peace agreements and peace-building" (2007).

(٣٨) متاح في الموقع www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.pdf.

تحميل جزء من شعبها نصيباً غير متناسب من تكاليف التنمية وتحرمه من نصيب مناسب من الفوائد".

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٩١- يجب أن يكون الأشخاص المشردون داخلياً جزءاً لا يتجزأ من خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ إذا أُريد أن تفي هذه الخطة بتعهدها بضمان حياة من الكرامة للجميع وبـ "عدم إغفال أحد". ويمكن أن يكون للكثير من الأهداف والغايات المقترحة حالياً أثر إيجابي على حالة الأشخاص المشردين داخلياً، إما من خلال المساعدة على ضمان إيجاد حلول دائمة لهم أو من خلال الحيلولة دون حدوث المزيد من التشرد. غير أنه لا يمكن تحقيق إمكاناتها إلا إذا تمّ الاعتراف بوضوح بالأشخاص المشردين داخلياً كأهداف للتنمية وشركاء فيها ومستفيدين منها.

٩٢- ويعدّ حل مشكلة التشرد الداخلي أمراً أساسياً لقيام مجتمعات مسالمة لا تقصي أحداً من أجل تحقيق التنمية المستدامة. ويمكن لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ أن تساعد الدول على تحقيق حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً. كما أن السياسات الإنمائية غير التهميشية، في البلدان التي لا يوجد فيها تشرد، تتصدى للفقر والتمييز والإقصاء وتحول دون نشوب نزاعات وحدوث تشرد.

٩٣- وإن أحد عناصر دعوة الأمين العام إلى وضع خطة تحوّل يجب أن يتمثل في تحويل حالات التشرد الطويل الأمد من حالات إهمال واعتماد على المساعدة الإنسانية إلى حلول دائمة وتنمية مستدامة.

٩٤- ويقدّم المقرر الخاص، استرشاداً بإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً واتفاقية كمبالا، وخبرته في التعامل مع حالات التشرد الداخلي في مختلف أرجاء العالم، التوصيات التالية:

الدول المتأثرة بالتشرد

٩٥- وضع أُطر قانونية وسياسات وطنية بشأن التشرد الداخلي تستند إلى القانون الدولي، وبوجه خاص، تحديد ومعالجة العقبات التي تعترض إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً، بما يشمل إمكانية اللجوء إلى آليات العدالة؛ والحقوق الخاصة بالسكن والأراضي والممتلكات؛ وفرص كسب الرزق.

٩٦- تخصيص اعتمادات كافية في الميزانية وضمان موارد بشرية كافية في جميع الوزارات ذات الصلة والسلطات المحلية لتنفيذ تلك الأطر القانونية والسياسات.

٩٧- ضمان إدراج الأشخاص المشردين داخلياً، بصورة كاملة، كسكان مستهدفين وكشركاء في السياسات والبرامج وخطط العمل الوطنية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥. وضمان إدراج الحلول الدائمة للأشخاص المشردين داخلياً في الخطط الوطنية الخاصة بالتنمية المحلية والحد من الفقر وإعادة الإعمار الاقتصادي والتنمية الحضرية.

٩٨- تحسين جمع البيانات المفصّلة عن الأشخاص المشردين داخلياً، وتحديد ملامحهم وتقييم احتياجاتهم. وتحسين منهجيات المكاتب الإحصائية الوطنية وقدرتها على ضمان تقديم بيانات صحيحة عن أعداد الأشخاص المشردين داخلياً، وخصائصهم الديمغرافية، وأماكن وجودهم واحتياجاتهم، مع ضمان سرية البيانات، والاستفادة من تلك البيانات في وضع البرامج والحلول المناسبة، ورصد التقدم المحرز بمرور الزمن استناداً إلى مؤشرات رئيسية.

٩٩- ضمان تكييف الأهداف الوطنية مع احتياجات الأشخاص المشردين داخلياً ومع حالات التشرد وإجراء رصد وتقييم دقيقين لأثر البرامج الإنمائية على الأشخاص المشردين داخلياً بوسائل منها استخدام مؤشرات وطنية ومنهجيات بحث.

١٠٠- تنفيذ برامج تُعنى بكسب الرزق والتدريب المهني من أجل سد الفجوة بين المهارات الحالية للأشخاص المشردين داخلياً والمهارات المطلوبة للدخول إلى سوق العمل في مكان تشردهم من أجل جعل أهداف التنمية المستدامة حقيقة للأشخاص المشردين داخلياً.

الدول المانحة

١٠١- الاعتراف بأن الحيلولة دون نشوء تشرد داخلي وإيجاد حل له يعتبران استثماراً في التنمية وعنصراً أساسياً للحيلولة دون نشوب النزاعات ولبناء السلام.

١٠٢- ضمان توفير دعم إنمائي للمناطق/الأقاليم التي يلتمس فيها الأشخاص المشردون داخلياً حلولاً دائمة، وخاصة من خلال ضمان المساواة الإقليمية في الحصول على المساعدة الإنمائية.

١٠٣- زيادة طول دورة التمويل لتمكين الجهات الفاعلة من تلبية الاحتياجات الفورية والطويلة الأجل، والنظر في سد الفجوة القائمة في ميزانيات المعونة بين الإغاثة في حالات الطوارئ والمعونة الإنمائية بشكل يتيح توفير استجابات للتشرد الداخلي تكون إنمائية المنحى وأكثر شمولاً.

المجتمع الدولي

١٠٤- إن تعريف الفئات الضعيفة والمهمشة والمحرومة في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ يجب أن يشمل الأشخاص المشردين داخلياً، وهذا الأمر سيضمن جزئياً

عدم إغفال الأشخاص المشردين داخلياً أثناء إحراز تقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة وغاياتها. وفي إطار الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة المقترحة، المتعلق بتحقيق مجتمعات مسالمة لا تهمش أحداً، من شأن هدف يتمثل في خفض عدد الأشخاص المشردين داخلياً أن يضمن الاهتمام على الصعيدين الوطني والدولي بتحقيق حلول دائمة ذات منحى إنمائي لصالح الأشخاص المشردين داخلياً.

١٠٥- ينبغي للمنظمات الإقليمية والدولية أن تضع مبادئ توجيهية بشأن كيفية تنفيذ الحلول الدائمة والبرامج الإنمائية لصالح الأشخاص المشردين داخلياً، كما ينبغي أن تقدم مساعدة تقنية لتفعيل إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لإيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً في السياقات الوطنية.

١٠٦- ينبغي للجهات العاملة في مجال التنمية، الدولية والإقليمية، وللجهات المانحة في مجال التنمية وغيرها أن تضمن استهداف الأشخاص المشردين داخلياً في برامجها القطرية، بوسائل منها اعتماد سياسات واستراتيجيات وقرارات تمويل تدعم الحلول الدائمة وأهداف التنمية.

١٠٧- ينبغي للجهات العاملة في المجال الإنساني ومجال التنمية أن تتفاعل بصورة منهجية لوضع استراتيجيات حلول للأشخاص المشردين داخلياً وتحديد آليات لتعزيز النهج المتكاملة منذ المراحل المبكرة للتشرد.

١٠٨- تولي اتفاقية كمبالا الاهتمام اللازم للأشخاص المشردين داخلياً وتوفر معايير وإرشادات ملزمة قانونياً بشأن معاملتهم ومساعدتهم في مجال التنمية. وينبغي لآليات إقليمية أخرى أن تضع أُطراً من هذا القبيل للأشخاص المشردين داخلياً.

١٠٩- استناداً إلى أهداف ومرامي التنمية المستدامة المتفق عليها، ينبغي وضع مؤشرات واضحة ومحددة الهدف وبيانات مفصّلة خاصة بالأشخاص المشردين داخلياً من أجل مساعدة الدول والجهات العاملة في مجال التنمية في ما تقوم به من جهود تنفيذ على الصعيد الوطني. ويعني ذلك وضع مؤشرات للأهداف التي سوف يؤثر تنفيذها على رفاه الأشخاص المشردين داخلياً.

١١٠- ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة والجهات الدولية العاملة في مجال التنمية والمنظمات غير الحكومية أن ترصد، حسب البلد أو المنطقة أو عالمياً، أثر تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على حالة الأشخاص المشردين داخلياً.