الأمم المتحدة

A/HRC/32/35

الجمعية العامة

Distr.: General
29 April 2016
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والثلاثون

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 للمشردين داخلياً

مذكرة من الأمانة العامة

يقدم هذا التقرير سرداً للأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً. وينظر التقرير في التقدم المحرز في المجالات الرئيسية ذات الأولوية التي حددها المقرر الخاص، والتحديات الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً التي تتطلب تحديد الاهتمام بها أو تعزيزه، بما في ذلك تحقيق تكامل الأنشطة الإنسانية والإنمائية، والتشرد الناجم عن التنمية، وتعرُّض الفئات المهمشة لمخاطر التشرد وضرورة التشاور مع الأشخاص المشردين بشأن التقدم صوب إيجاد حلول دائمة وكفالة مشاركتهم في ذلك.

GE.16-07067(A)

1607067

الرجاء إعادة الاستعمال

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً

المحتويات

الصفحة

أولاً – مقدمة ٣

ثانياً – أنشطة المقرر الخاص ٤

ألف– تعميم حقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً في داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها ٥

باء – العمل المشترك مع البلدان ٦

جيم– التقدم المحرز تجاه تحقيق الأولويات الرئيسية المتعلقة بالتشرد الداخلي ٩

ثالثاً – التحديات الرئيسية والقضايا الناشئة في مجال التشرد الداخلي ١٤

ألف– تكامل الإنعاش المبكر وبناء القدرة على التأقلم في حالات التشرد الجارية والمطولة ١٤

باء – معالجة الدوافع المهملة للتشرد الداخلي على الصعيد العالمي ١٨

جيم– استعادة الأشخاص المشردين داخلياً لقدرتهم على ممارسة حياتهم المعتادة من خلال التشاور والمشاركة والتصنيف والمعلومات ٢٥

رابعاً – الاستنتاجات والتوصيات ٢٨

أولاً- مقدمة

١- يقدَّم هذا التقرير، الذي أعده المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً، شالوكا بياني، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/٢٣. وهو آخر تقرير يقدَّم إلى المجلس من الشخص المكلف حالياً بهذه الولاية.

٢- ويشيد المقرر الخاص بالسيد فرانسيس دينغ، ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً للفترة ١٩٩٢-٢٠٠٤، والسيد فالتر كالين، ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً للفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠١٠. ويعرب عن خالص شكره لهما على دعمها غير المشروط له خلال فترة ولايته.

٣- ويقدم المقرر الخاص، في الفرع أولاً، استعراضاً عاماً للأنشطة التي اضطلع بها خلال الفترة المشمولة بالتقرير وللتقدم المحرز فيما يتصل بالأولويات الرئيسية التي حددها لعمله. ويعرض في الفرع ثانياً بعض التحديات الرئيسية والمسائل الناشئة من أجل أن تنظر فيها جميع الجهات المعنية فيما يتعلق بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً.

٤- ويشكر المقرر الخاص الكيانات الكثيرة التي وفرت الدعم والمساعدة له خلال فترة ولايته، بما في ذلك الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية ومنظمات المجتمع المدني وجماعات المتطوعين والمؤسسات الأكاديمية والبحثية، وجهات معنية كثيرة أخرى. ويعرب عن امتنانه للدعم الذي قدمته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وتعتمد الولاية أيضاً على الدعم الإضافي المقدم من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، التي أقامت الولاية معها شراكات مثمرة وفعالة، من أجل تحقيق أعظم أثر ممكن. وأتاحت مذكرات التفاهم مع كلا المكتبين إمكانية تدفق المعلومات وتبادل الخبرات والمبادرات، وإمكانية الحاق موظفين إضافيين بكلتا الهيئتين لتوفير الدعم لولاية المقرر.

٥- ويشيد المقرر الخاص بعمل وإسهامات مركز رصد التشرد الداخلي والدائرة المشتركة لتصنيف بيانات المشردين داخلياً، منوهاً بتعاونه المثمر معهما. وقد أسهمت أعمالهما المبتكرة، في مجالات البحوث والتصنيف والدعم الميداني وبناء القدرات والتدريب والدعوة، وفي تعزيز الجهود الوطنية والدولية للتصدي لعمليات التشرد الداخلي، ووفرت أدوات ضرورية للحكومات الوطنية والجهات المعنية الأخرى.

٦- ويشيد المقرر الخاص بمنظمات المجتمع المدني، التي استفاد منها استفادة كبرى؛ موضحاً أن تنظيمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ومجموعات المتطوعين الوطنية ظلت على الدوام في مقدمة جهود المساعدة، وأنها تتحمل قدراً كبيراً من المسؤولية الاجتماعية عن دعم الأشخاص المشردين داخلياً، بموارد ضئيلة في كثير من الأحيان.

٧- ويعرب المقرر الخاص عن خالص تقديره لمشروع بروكينغز بشأن التشرد الداخلي على دعمه لولايته. وقد اختتم المشروع أعماله وشراكاته مع الولايات المعنية لممثلي الأمين العام والمقرر الخاص في عام ٢٠١٥.

٨- وكانت الولاية ويجب أن تظل صوتاً هاماً لملايين المشردين داخلياً على الصعيد العالمي، وتتحدث باسمهم وعنهم في محافل المجتمع الدولي. وقد اعترف مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة، ضمن جهات أخرى، بدور الولاية الحافز على رفع مستوى الوعي بالمعدلات العالية التي تنذر بالخطر للتشرد الداخلي، ومعالجتها للاحتياجات الإنمائية المحددة للمشردين داخلياً، بوسائل تشمل تعميم مراعاة حقوق الإنسان الخاصة بهم في جميع الأقسام المختصة بمنظومة الأمم المتحدة. وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ١٦٥/٧٠، أن يواصل تزويد المقرر الخاص، في حدود الموارد المتاحة، بكل ما يلزم من مساعدة لتعزيز ولايته والنهوض بها على نحو فعال. ويرى المقرر الخاص أنه من الضروري اتخاذ تدابير لتعزيز فعالية الولاية وزيادة إمكاناتها التشغيلية وتعزيز قدرتها على إشراك جميع الجهات الفاعلة المعنية على أرفع المستويات.

٩- فقد أدى تغيير اسم حامل الولاية من ممثل الأمين العام (١٩٩٢-٢٠١٠) إلى المقرر الخاص لمجلس حقوق الإنسان (٢٠١٠-٢٠١٦) إلى زعزعة مركز المكلف بالولاية وقدرته المؤسسية على أداء دوره من الداخل لتحفيز تعميم حقوق الإنسان الخاصة بالمشردين داخلياً على نطاق منظومة الأمم المتحدة. إذ لم يعد دور المقرر الخاص الطوعي الخارجي والمستقل كافياً لمقارعة تعقيدات ظاهرة التشرد الداخلي ونطاقها العالمي الراهن. وقد أثيرت الشواغل بشأن هذه المسألة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، أثناء الحوار رفيع المستوى بشأن التشرد الداخلي الذي أجرته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، والذي دعا فيه مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، بجانب سلطات أخرى، إلى تعزيز هذه الولاية. ويرى المقرر الخاص أن تعزيز ولاية ممثل الأمين العام المعني بالأشخاص المشردين داخلياً وتوفير ما يلزم لذلك من موظفين وموارد من أجل العمل في إطار منظومة الأمم المتحدة وخارجها، وعبر الحوار مع الدول الأعضاء وجميع الجهات المعنية الأخرى، سيبرهن على التزام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي بمعالجة ظاهرة التشرد الداخلي على نحو فعال.

ثانياً- أنشطة المقرر الخاص

١٠- أسند مجلس حقوق الإنسان إلى المقرر الخاص، في قراره ٨/٢٣، ولاية تخوله صلاحية معالجة مشكلة التشرد الداخلي، بطرائق تشمل على وجه الخصوص تعميم حقوق الإنسان الخاصة بالمشردين داخلياً في جميع أقسام منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة، والعمل على تعزيز الاستجابة الدولية لمشكلة التشرد الداخلي، والمشاركة المنسقة في الدعوة والعمل على الصعيد الدولي بغية تعزيز حماية واحترام حقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً، ومواصلة

الحوار وتعزيزه مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة.

ألف- تعميم حقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً في داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها

١١- استمر المقرر الخاص في دعم تعميم مراعاة حقوق الإنسان الخاصة بالمشردين داخلياً في إطار منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الإنساني الأوسع. وكانت مشاركته في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على مستوى كبار المسؤولين عنصراً أساسياً في هذا الصدد، وساعدت على كفالة وتعزيز اتباع نُهج تعاونية وإقامة روابط قوية مع وكالات الأمم المتحدة الرئيسية، علاوة على سائر المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني. ويعرب المقرر الخاص عن إشادته باللجنة لما أبدته من تركيز قوي على مسألة التشرد، بما في ذلك قيامها مؤخراً بتشكيل فريقها المرجعي المعني بإيجاد حلول دائمة.

١٢- وفي يومي ١٦ و١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، شارك المقرر الخاص في حوار المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عن تحديات الحماية المتعلقة بفهم الأسباب الجذرية للتشرد ومعالجتها. وشدد على أن منع التشرد يتطلب تضافر الجهود من أجل التصدي لأسبابه الجذرية، مثل الفقر والتمييز وتهميش شرائح كاملة من السكان، على نحو قد يؤدي إلى العنف أو النزاع وغير ذلك من أسباب التشرد. وأكد أن كفالة تعزيز احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي في حالات النزاع المسلح، وتكثيف الجهود الرامية إلى منع نشوب النزاعات وتسويتها، تندرج ضمن العناصر الأساسية لمعالجة الأسباب الجذرية للتشرد.

مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني

١٣- ويرى المقرر الخاص أن مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، المقرر عقده في إسطنبول في أيار/مايو ٢٠١٦، يمثل فرصة سانحة وجيدة التوقيت لإعادة تركيز الاهتمام على حالة المشردين داخلياً واستكشاف نُهج جديدة للحماية والمساعدة على الصعيدين الوطني والدولي. ويرحب المقرر الخاص بتقرير الأمين العام الموجه إلى القمة العالمية للعمل الإنساني بعنوان "إنسانية واحدة: مسؤولية مشتركة" وبندائه الذي أطلِق في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة من أجل "تحديد هدف ... تبلغ نسبته ٥٠ في المائة ... للحد من حالات التشرد الداخلي الجديدة والتي طال أمدها بحلول عام ٢٠٣٠، ... ورصد تنفيذه من خلال مجموعة من الغايات والمؤشرات[(١)]. ويؤكد المقرر الخاص أنه يجب تحقيق ذلك بكفالة إيجاد حلول طويلة الأجل وقابلة للاستدامة وبمنع حدوث حالات تشرد جديدة.

(١) http://sgreport.worldhumanitariansummit.org.

١٤- وسيحتاج هذا النداء الهام من أجل اتخاذ إجراء إلى وضع استراتيجيات للوقاية والاستجابة وخطط عمل وطنية، مع الاعتراف بأن الحكومات الوطنية تتحمل المسؤولية الرئيسية عن حماية المشردين داخلياً. ويتسم بأهمية خاصة تركيز مؤتمر القمة على كفالة الحصول على تعهدات رفيعة المستوى من الدول الأعضاء. ويؤيد المقرر الخاص نداء الأمين العام الموجه إلى الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي أن تعمل بروح من التعاون على اختلاف ولاياتها من أجل تحقيق نتائج جماعية واضحة ويمكن قياسها للحد من ظاهرة التشرد وإيجاد حلول دائمة لمشاكل الأشخاص المشردين.

١٥- وشارك المقرر الخاص في المناسبات المتعلقة بالإعداد لمؤتمر القمة، وحضر ثلاث مشاورات إقليمية، واحدة لبلدان غرب ووسط أفريقيا، في كوت ديفوار، في يومي ١٩ و٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤، وأخرى لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في الأردن، في الفترة من ٣ إلى ٥ آذار/مارس ٢٠١٥، والثالثة لبلدان أمريكا اللاتينية، في غواتيمالا، في الفترة من ٥ إلى ٧ أيار/مايو ٢٠١٥، بجانب المشاورة العالمية التي عقدت في جنيف في الفترة من ١٤ إلى ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، حضر المقرر الخاص مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي في أديس أبابا، وشارك في مناسبة استهدفت توحيد كلمة قادة أفريقيا على مواصلة مشاركتهم في العملية التحضيرية لمؤتمر القمة، وتعزيز الحوار بين الدول الأفريقية. وحث على زيادة الاهتمام بمسألة التشرد الداخلي، بوسائل تشمل تنفيذ اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا).

باء- العمل المشترك مع البلدان

١٦- دأب المقرر الخاص، وفقاً لولايته، على التعاون بشكل منهجي مع الدول والعمل على التحاور معها بطريقة بناءة وشفافة. ويعرب المقرر الخاص عن شكره للدول الكثيرة التي تشارك معها العمل أو قام بزيارتها، على تعاونها معه. ونفَّذ المقرر الخاص خلال فترة توليه منصب المكلف بالولاية ١٥ مهمة رسمية إلى أذربيجان، وأوكرانيا، والجمهورية العربية السورية، وجنوب السودان، وجورجيا، وسري لانكا، والسودان، وصربيا، بما فيها كوسوفو، والعراق، والفلبين، وكوت ديفوار، وكينيا، وملديف، وهايتي، وهندوراس، حتى آذار/مارس ٢٠١٦[٢]. وتوصل أيضاً قبل نهاية ولايته، إلى اتفاقات بشأن القيام بزيارتين رسميتين إلى أفغانستان ونيجيريا. وتشمل طلبات الزيارات الرسمية الأخرى التي قدِمت كولومبيا والمكسيك، ويشجع المقرر الخاص البلدين على الموافقة على طلباته.

١٧- وقد نفذ المقرر الخاص زيارات عمل ومتابعة إلى بلدان كثيرة خلال فترة توليه منصب المكلف بالولاية. وقام خلال الفترة المشمولة بالتقرير، بزيارات عمل إلى مقر الاتحاد الأفريقي في

(٢) وينبغي أن تفهم أية إشارة إلى كوسوفو في هذه الوثيقة على أنه روعي فيها الامتثال إلى قرار مجلس الأمن ١٢٤٤(١٩٩٩).

إثيوبيا، وإلى أوغندا، وزامبيا، وجنوب السودان، وكينيا، في الفترة من ١٧ آب/أغسطس إلى ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، بغية التشاور مع حكومات تلك الدول ومع وكالات الأمم المتحدة وغيرها من الجهات المعنية الأخرى، بشأن التقدم المحرز في تنفيذ اتفاقية كمبالا. ومن المقرر أن يقوم أيضاً، قبل نهاية ولايته، بزيارات عمل ومتابعة إلى أذربيجان، وأوكرانيا، وبوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجورجيا، وكينيا، والمكسيك، ونيجيريا، وهايتي، وهندوراس.

العراق

١٨- قام المقرر الخاص بزيارة رسمية إلى العراق في الفترة من ٩ إلى ١٥ أيار/مايو ٢٠١٥[٣]، ولمس أن الحالة الإنسانية للمشردين داخلياً خطيرة وأن تعزيز المساعدة الإنسانية والحماية يجب أن يكون أولوية متقدمة. وقد زادت موجات التشرد الجديدة الضغط على حكومة العراق واستنفدت بالفعل قدرات الشركاء في العمل الإنساني. ويبدو أن أعمال العنف التي يرتكبها ما يسمَّى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) جزء من استراتيجية منهجية لإجلاء بعض الطوائف الإثنية والدينية بصورة دائمة من المناطق التي عاشت فيها منذ قرون.

١٩- ويجب على الحكومة أن تكثف جهودها الرامية إلى حماية الأشخاص المشردين داخلياً ومساعدتهم، استناداً إلى أطر قانونية وسياساتية مطابقة للمعايير الدولية وموضوعة من أجل استيفاء احتياجاتهم الفورية وفي الأجلين المتوسط والطويل، ولكفالة حقوق الإنسان الخاصة بهم. وعلى الرغم من انتماء العراق إلى فئة البلدان ذات الدخل المتوسط، فقد تقلصت موارده وأصبح في حاجة إلى تمويل إضافي من المانحين للمساعدة في تخفيف المعاناة الإنسانية للمشردين داخلياً وإحراز تقدم تجاه إيجاد حلول دائمة لحالتهم. ويجب أن تستمر شراكة المجتمع الدولي بشكل منهجي وموثوق به في المجالين الإنساني والإنمائي.

الجمهورية العربية السورية

٢٠- زار المقرر الخاص الجمهورية العربية السورية في الفترة من ١٦ إلى ١٩ أيار/مايو ٢٠١٥، ووجد أن النزاع تسبب في فرار أكثر من نصف سكان البلد من ديارهم، ليصبحوا مشردين داخلياً ولاجئين أيضاً. وما لم يُتخذ إجراء عاجل لإنهاء هذا النزاع، فإن مئات الآلاف من الأشخاص الآخرين سيتشردون داخلياً على الأرجح. وبلغ حجم احتياجات الحماية والاحتياجات الإنسانية حداً طاغياً. ومع أن الكثيرين قرروا البحث عن الأمان خارج البلد، فإن الكثيرين من الذين لا يزالون مشردين داخلياً أو محاصرين في الجمهورية العربية السورية أكثر عرضة للعنف وانتهاكات حقوق الإنسان.

٢١- ومن الواجب أن يحصل الأشخاص المشردين داخلياً على ما يحتاجون إليه بصورة عاجلة جداً من الاهتمام والحماية في داخل الجمهورية العربية السورية. وتقع المسؤولية الرئيسية عن هؤلاء الأشخاص على عاتق الحكومة، لكن يجب على جميع أطراف النزاع الوفاء

(٣) انظر الوثيقة A/HRC/32/35/Add.1.

بمسؤولياتهم بموجب القانون الدولي والمعايير ذات الصلة. وتلزم استجابات منهجية ومنسقة من جانب الحكومة التي تعمل في شراكة مع الجهات الفاعلة الإنسانية ويتعين عليها ضمان وصولهم الحر وغير المقيد إلى جميع المناطق المتضررة. وبالمثل، يتعين تعزيز سبل كسب العيش وخدمات التعليم وبرامج الإنعاش المبكر للأشخاص المشردين داخلياً.

الفلبين

٢٢- قام المقرر الخاص بزيارة رسمية إلى الفلبين في الفترة من ٢١ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥[٤]، حيث تسبب إعصار هايان في مقتل آلاف الأشخاص وتشريد أكثر من ٤ ملايين شخص. وقد أحرزت الحكومة تقدماً كبيراً في مجال توفير مساكن مؤقتة للمشردين داخلياً وإعادة تشييد الهياكل الأساسية. وهناك سياسات تقدمية تهدف إلى تخفيف تأثير الأحداث المستقبلية، من قبيل مبادرة "إعادة البناء بشكل أفضل"، من منطلق إدراك موقع الفلبين على الخط الأمامي في مواجهة الظواهر المناخية الشديدة المتعلقة بتغير المناخ. ولكن بعد مرور عامين على بدء العمل بها يبدو أن الاهتمام بالمشردين داخلياً آخذ في الانحسار، وكذلك الموارد المخصصة لهم. فالكثيرون يفتقرون إلى السكن اللائق والخدمات الأساسية وامتدادات المياه وخدمات الصرف الصحي والكهرباء.

٢٣- وظل مشروع قانون يتعلق بحقوق المشردين داخلياً قيد المناقشة لأكثر من عشر سنوات ولم يعتمد، مما يعطي إحساساً خاطئاً بشأن جدية التزام الحكومة. وفي ميندناو، أضحت حالات التشرد الكثيرة بسبب النزاعات والكوارث نمطاً شائعاً في بعض المناطق. ويلزم تكثيف الجهود من أجل تحقيق سلام دائم والتوصل إلى حلول طويلة الأجل لحالات المشردين داخلياً. ونتجت عن النزاعات المسلحة وأنشطة التعدين وقطع الأشجار وتنفيذ مشاريع إنمائية في أراضي أجداد الشعوب الأصلية (شعوب اللوماد) آثار مدمرة أدت إلى تشردهم وانتهاك حقوق الإنسان الخاصة بهم على نحو يهدد مجتمعاتهم المحلية وثقافاتهم وأساليب حياتهم الفريدة.

جمهورية هندوراس

٢٤- ذهب المقرر الخاص، في الفترة من ٢٣ إلى ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، في مهمة رسمية إلى هندوراس[٥]، حيث يشكل التشرد الداخلي الناجم عن تفشي العنف ونشاط العصابات الإجرامية المعروفة باسم 'ماراس' وباء مستتراً يؤثر على مجتمعات بأكملها. وأصبحت جرائم القتل المرتبطة بنشاط العصابات شيئاً مألوفاً، بينما صار الابتزاز مصدر خطر لجميع أصحاب الأعمال التجارية الصغيرة في بعض الأحياء. وصارت الأسر المعرضة للتهديد تهجر مساكنها. ونظراً إلى قلّة الخيارات المجدية لتوفير السلامة والأمن وكفالة أسباب المعيشة في هندوراس، تحول المحتاجون إلى الحماية من المشردين داخلياً إلى "مهاجرين لا مقر لهم" ومعرضين

(٤) انظر الوثيقة A/HRC/32/35/Add.3.

(٥) انظر الوثيقة A/HRC/32/35/Add.4.

للاستغلال من قِبل المتاجرين بالبشر والمهربين. وتطلق عليهم بلدان المرور العابر وبلدان المقصد اسم "المهاجرين الاقتصاديين" ويتعرضون لذلك للترحيل العاجل بطريقة لا تراعي حاجتهم الحقيقية للحماية.

٢٥- ويجب على حكومة هندوراس أن تعزز الأطر القانونية والسياساتية والمؤسسية وتتخذ إجراءات شاملة ومنسقة لمعالجة الأسباب الجذرية للتشرد وحماية حقوق المشردين داخلياً. وينبغي أن يشكل تقديم الدعم وتوفير الخيارات الملائمة للإدماج على الصعيد المحلي أو إعادة التوطين جزءاً من استراتيجية لإيجاد حلول دائمة لهم. ويجب أن تشمل الأولويات معالجة مسائل الإفلات من العقاب وإعادة بناء الثقة في المؤسسات الوطنية، بما في ذلك جهاز الشرطة ونظام العدالة الجنائية اللذين تعرضا لتدهور مريع. ويرحب المقرر الخاص بتعهد الحكومة بأن تعد مشروع قانون بشأن التشرد الداخلي خلال عام ٢٠١٦.

جيم- التقدم المحرز تجاه تحقيق الأولويات الرئيسية المتعلقة بالتشرد الداخلي

٢٦- في نهاية عام ٢٠١٤، بلغ عدد الأشخاص المشردين بسبب النزاعات واستشراء العنف وانتهاكات حقوق الإنسان ٣٨ مليوناً، وأضيف إليهم ١١ مليوناً من المشردين الجدد خلال تلك السنة. ويمثل ذلك زيادة إجمالية قدرها ٤,٧ مليون شخص بالمقارنة مع عام ٢٠١٣، الذي بلغ فيه عدد المشردين ٣٣,٣ مليون شخص[٦]. ويوجد نحو ٦٠ في المائة من المشردين الجدد في خمسة بلدان هي: الجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والعراق، ونيجيريا. وحدث تشريد قسري جماعي هائل بسبب النزاع في أوكرانيا، التي تواجه مخاطر استطالة أمد التشرد الداخلي. ويتضح من نمط الانتشار الجغرافي للتشرد أنه قد يطال جميع المناطق، ويستدعي اتخاذ تدابير للوقاية والتأهب وتقييم المخاطر وتحسين جمع البيانات وتكامل العمل الإنساني والإنمائي على الصعيد العالمي.

٢٧- وأكدت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الاتجاهات السلبية، موضحة أن الحروب والنزاعات وممارسات الاضطهاد تجبر المزيد من الناس على الفرار من ديارهم أكثر من أي وقت منذ بدء التسجيل[٧]. وعلى الصعيد العالمي، وصل التشرد أعلى مستوى له على الإطلاق، حيث بلغ عدد الأشخاص المشردين قسراً ٥٩,٥ مليون شخص في نهاية عام ٢٠١٤، مقابل ٥١,٢ مليون شخص في السنة السابقة و٣٧,٥ مليون شخص قبل عشر سنوات. وعلى الصعيد العالمي يوجد شخص لاجئ أو مشرد أو باحث عن لجوء من بين كل ١٢٢ نسمة.

---

(٦) انظر مركز رصد التشرد الداخلي: *Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence* (Geneva, 2015). متاح على الرابط: www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf.

(٧) انظر UNHCR, *Global Trends 2014: World at War* (Geneva, 2015). متاح على الرابط التالي: http://unhcr.org/556725e69.html.

وشهد عام ٢٠١٤ في المتوسط تحول ٥٠٠ ٤٢ شخص إلى لاجئين أو ملتمسي لجوء أو مشردين داخلياً في كل يوم، أي أربعة أمثال عددهم قبل أربع سنوات فقط.

٢٨- وتشمل مستويات التشرد الحالية غير المسبوقة الحالات الجديدة، وكذلك الحالات القديمة التي يجب عدم إهمالها. ويشير حجم المشكلة في عمومها أيضاً إلى استمرار ظاهرة التشرد الداخلي التي طال أمدها، والتي لم توضع لها حلول دائمة وتحتاج إلى تعاون إقليمي ودولي، في بلدان مثل أذربيجان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجورجيا، وصربيا، وكولومبيا، وكوسوفو، على سبيل المثال.

٢٩- وينحو التشرد الداخلي بسبب الكوارث الطبيعية إلى الازدياد، وتتزايد وتيرة حدوث الظواهر المناخية الشديدة المرتبطة بالآثار الضارة لتغير المناخ، متسببة في زيادة ارتفاع مستويات التشريد. وتشير تقديرات مركز رصد التشرد الداخلي إلى أن أكثر من ١٩,٣ مليون شخص أجبروا على الفرار من ديارهم بسبب الكوارث في ١٠٠ بلد في عام ٢٠١٤[٨]. ولا يزال مئات الآلاف مشردين جراء الكوارث التي حدثت في السنوات السابقة. وبلغ متوسط عدد المشردين سنوياً بسبب الكوارث منذ عام ٢٠٠٨، زهاء ٢٦,٤ مليون شخص، أي بمعدل شخص في الثانية الواحدة.

٣٠- وفي عام ٢٠١٥، شجعت الجمعية العامة المقرر الخاص، في قرارها ١٦٥/٧٠، على مواصلة استكشاف آثار وأبعاد التشرد الداخلي بسبب الكوارث، بغية توفير الدعم للدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى بناء قدرات التأقلم على الصعيد المحلي، بهدف منع التشرد وتوفير المساعدة والحماية للمجبرين على الفرار. ويدعو المقرر الخاص إلى تعزيز التآزر في مجال توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً وعبر الحدود لأسباب تتعلق بالكوارث، استناداً إلى جدول أعمال الحماية الذي وضعته مبادرة نانسن في عام ٢٠١٥، وحظي بتأييد أكثر من ١٠٠ بلد[٩].

١- إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً

٣١- في عام ٢٠١٣، وبعد التشاور مع الجهات المعنية، ركز المقرر الخاص اهتمامه بوجه خاص على إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً وتعزيز إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة للمشردين داخلياً[١٠]. وعلى الصعيد العالمي، لا يزال

(٨) انظر مركز رصد التشرد الداخلي، *التقديرات العالمية لعام ٢٠١٥: الأشخاص النازحون داخلياً بسبب الكوارث (جنيف، ٢٠١٥)*، ص ٨. متاح على الرابط: www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf.

(٩) انظر www.nanseninitiative.org/.

(١٠) انظر Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, *Inter-Agency Standing Committee Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (Washington, D.C., 2010)، انظر www.unhcr.org/50f94cd49.pdf.

الكثيرون من المشردين داخلياً يعيشون في حالات تشرد طال أمدها ولم يعد هناك تقدم نحو إيجاد حلول دائمة لها. ولا يزال فهم الحلول الدائمة ضعيفاً بصفة عامة إضافة إلى الإهمال في تنفيذها. إذ تعتبر الحكومات في كثير من الأحيان أن إغلاق المخيمات أو دفع مبالغ نقدية أو عودة المشردين دون حاجة إلى دعم يشكل حلاً مناسباً لإعلان قفل ملف حالة التشرد. وحتى في حالات العودة أو إعادة التوطين، يكون هناك الكثير الذي يتعين القيام به من أجل التوصل إلى حلول دائمة في حالات قطرية كثيرة.

٣٢- وتتحمل الحكومات المسؤولية الرئيسية عن إيجاد الحلول التي تعتبر دائمة فقط حينما لا تكون لدى المشردين داخلياً أية احتياجات محددة تتصل بحالة التشرد في مجالي الحماية والمساعدة، ويكون بإمكانهم التمتع بحقوق الإنسان دون تمييز ناتج عن تشردهم[(١١)]. وتتطلب هذه الحلول، سواء تمثلت في العودة أو الإدماج على الصعيد المحلي أو التوطين في مكان آخر من البلد، مشاركة القيادة الوطنية ووجود الإرادة السياسية القوية والالتزام. ويجب أن ترتكز الحلول إلى أطر قانونية وسياساتية وطنية، إلا أن هذه الأطر تكون غير متاحة في كثير من الأحيان في الممارسة العملية أو لا يجري تنفيذها. وترى الدول في أحيان كثيرة أن العودة إلى الموطن الأصلي هي الحل الوحيد أو الرئيسي، متجاهلة أن الإدماج على الصعيد المحلي أو إعادة التوطين قد تكون هي الخيار الأفضل أو الأصلح للتنفيذ في حالات النزاع، بجانب ضرورتها لكسر جمود حالة التشرد المطوّلة.

٣٣- ودأب المقرر الخاص على تشجيع الدول والمجتمع الدولي على اتباع نُهج جديدة ومبتكرة من أجل التوصل إلى حلول دائمة، بما في ذلك تعزيز التعامل مع الشركاء في التنمية وإشراكهم، ضمن جهات فاعلة أخرى، في معالجة حالات التشرد الداخلي منذ بداياتها. وتعتبر هذه المشاركة المبكرة للشركاء في التنمية أمراً أساسياً لبناء القدرة على التأقلم وتحقيق تكامل الأنشطة الإنسانية والإنمائية بهدف كفالة عدم وجود "ثغرات" ولأن يصبح المشردون داخلياً هم الفئة المستهدفة والمستفيدة من الأنشطة والمساعدات الإنمائية. ويبرز المقرر الخاص، في الفرع ثالثاً من هذا التقرير، ضرورة عمليات الإنعاش المبكر وبناء القدرة على التأقلم باعتبارها خطوات انتقالية، حتى في أوقات الأزمات وحالات التشرد الداخلي التي طال أمدها، حين تكون هناك عقبات تعترض تحقيق الحلول الدائمة.

٣٤- وهناك عمليات إيجابية قيد الإعداد لدعم الحلول الدائمة. ويمثل تأسيس تحالف الحلول، في نيسان/أبريل ٢٠١٤، خطوة هامة إلى الأمام في الجهود الرامية إلى معالجة التشرد المطول من خلال اتباع نهج مبتكرة تجاه الشراكات. وتسعى المجموعات الوطنية، التي تعمل من

(١١) قدم المقرر الخاص إلى الدول والجهات المعنية الأخرى تحليلات وتوصيات متعلقة بالحلول الدائمة في تقاريره إلى الجمعية العامة، ولا سيما في تقريره لعام ٢٠١٣ (A/68/225)، الذي تناول فيه دور الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي في تحقيق حلول دائمة للمشردين داخليا عن طريق بناء السلام في مرحلة ما بعد انتهاء النزاعات، وتقريره لعام ٢٠١٤ (A/69/295) عن إيجادُ حلول دائمة للأشخاص المشردين داخليا في المناطق الحضرية؛ وتقريره لعام ٢٠١٥ (A/70/334) بشأن هياكل الحوكمة المتعلقة بالتشرد الداخلي.

خلال المشاركة المستمرة على الصعيد الاستراتيجي في معالجة حالات التشرد، في بلدان تشمل أوغندا، وزامبيا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، والصومال، إلى تطبيق ما لديها من خبرات ونُهج نظرية وعملية على سياقات التشريد، وتشكيل شراكات طويلة الأجل مع الحكومات الوطنية والجهات المعنية الأخرى. وينبغي تعزيز الموارد والقدرات اللازمة لتمكينها من المشاركة الفعالة في معالجة حالات التشرد الداخلي في بلدان أخرى على الصعيد العالمي.

٣٥- وقد أطلق المقرر الخاص، بالتعاون مع الدائرة المشتركة لتصنيف بيانات المشردين داخلياً، مشروعاً باسم "توفير الاستنارة لاستجابات دعم الحلول الدائمة لحالات المشردين داخلياً"، بهدف تعزيز تنفيذ الإطار المتعلق بالحلول الدائمة للمشردين داخلياً[١٢]. ويتمثل هدف ذلك المشروع في دعم الحكومات والجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي كي تستجيب بصورة مشتركة وقائمة على الأدلة لاحتياجات دعم المشردين وجهود التوصل إلى حلول دائمة. ومن المقرر أن يطور المشروع ويعزز، على يد فريق مشترك بين الوكالات ومكون من أعضاء بين اللجنة التوجيهية التقنية، وبالاستناد إلى الخبرة المكتسبة من حالات تشرد كثيرة، مجموعة من المؤشرات المتفق عليها بغرض تفعيل الإطار، وأن يُعِد كذلك أدوات وإرشادات لاستخدام تلك المؤشرات في سياقات التشرد. وستسهم هذه الأنشطة في عمليات التحليل والاستجابة المتعلقة بالحلول الدائمة على الصعيد القطري، علاوة على الإسهام في عمل الفريق العامل التقني المعني بالحلول الدائمة التابع لتحالف الحلول، وفي عمل المجموعة العالمية المعنية بالإنعاش المبكر. وعقدت في جنيف، حلقة عمل، في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، وأعدت الصيغة النهائية للمرحلة الأولى من المشروع، في آذار/مارس ٢٠١٦، مع تعهد الشركاء بمواصلة تعاونهم[١٣].

٣٦- وحضر المقرر الخاص، في الفترة من ٤ إلى ٦ نيسان/أبريل ٢٠١٦، منتدى بشأن اتخاذ نهج جديدة تجاه حالات التشرد المطولة والتشريد القسري، شارك في تنظيمه كل من البنك الدولي، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ووزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، وعقد في ويلتون بارك بالمملكة المتحدة. وشكَّل المنتدى نموذجاً مثالياً لمشاركة الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي في معالجة حالات قطرية حقيقية، من أجل إيجاد نُهج خلاقة ومبتكرة للتعامل مع حالات التشرد التي طال أمدها. وأكد المقرر الخاص ضرورة تعزيز النظم الوطنية المعنية بتوفير الحماية للمشردين داخلياً في بلدانها، مع احترام حقهم في مغادرة بلدهم أو التماس اللجوء. واقترح اتخاذ تدابير ملموسة من أجل تحقيق نتائج واضحة، بما في ذلك إعداد أطر متعددة السنوات ومتعددة الشركاء؛ ووضع تشريعات وسياسات واستراتيجيات تهدف إلى توفير الدعم لحماية المشردين داخلياً؛ ومنح بناء قدرة الاعتماد على الذات والقدرة على التأقلم مزيداً من الأولوية.

(١٢) انظر www.jips.org.

(١٣) انظر www.jips.org/en/profiling/durable-solutions/measuring-progress-towards-solutions.

٢- تعزيز اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا)

٣٧- ذكر المقرر الخاص، عند توليه مهام عمله في عام ٢٠١٠، أن تعزيز تنفيذ اتفاقية كمبالا سيكون من الأولويات الرئيسية خلال فترة ولايته. وقد صممت الاتفاقية واعتمدت كأداة للتعامل مع قضايا التشرد الداخلي في أفريقيا. وكرّس المقرر الخاص للاتفاقية أحد تقاريره المواضيعية إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٤، وقدم فيه سلسلة شاملة من التوصيات المتعلقة بتنفيذها[١٤].

٣٨- وترسم أرقام واتجاهات التشرد الداخلي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأجزاء من شمال أفريقيا صورة قاتمة تعكس طبيعة النزاعات القائمة والجديدة. وتتضح أكثر الحاجة الماسة إلى اتخاذ إجراءات من خلال حالات التشرد الجديدة الضخمة والأزمات الممتدة في بلدان مثل بوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، والصومال، وليبيا، ونيجيريا. وفي نهاية عام ٢٠١٤، بلغ عدد المشردين على نطاق ٢٢ بلداً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ١١,٤ مليون شخص، أي أكثر من ثلث جميع المشردين داخلياً على نطاق العالم[١٥]. ولا تعتبر بعض أشكال الاستجابة، مثل إغلاق المخيمات أو عودة المشردين، حلولاً دائمة مناسبة لمشكلة المشردين داخلياً في حالات معيّنة.

٣٩- وواصل المقرر الخاص تعاونه مع الاتحاد الأفريقي بشأن الدعوة للانضمام إلى اتفاقية كمبالا والتصديق عليها وتنفيذها. وفي شباط/فبراير ٢٠١٦، بلغ عدد الموقعين على الاتفاقية ٤٠ بلداً، وعدد المصدقين عليها ٢٥ بلداً من مجموع ٥٤ دولة عضواً. وتشمل البلدان التي صدّقت عليها حديثاً جمهورية الكونغو الديمقراطية، وجيبوتي، وكوت ديفوار، وموريتانيا. ويحث المقرر الخاص جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي على التصديق على الاتفاقية.

٤٠- ويجب على الدول التي صدقت على الاتفاقية أن تواصل المسيرة وتنفذها في الممارسة العملية. وتشمل الخطوات الإيجابية التي اتخذت مؤخراً من جانب بعض البلدان وضع تشريعات وسياسات وتدابير وطنية لإسباغ الطابع المحلي على الاتفاقية. ويوجد لدى جمهورية أفريقيا الوسطى مشروع قانون جديد بشأن المشردين داخلياً، وتعمل نيجيريا على اعتماد مشروع سياسة وطنية، واتخذت زامبيا خطوات صوب إدراج الاتفاقية في التشريعات المحلية. وعلى الرغم من أن كينيا ليست طرفاً في الاتفاقية، فقد سنت تشريعات شاملة بشأن المشردين داخلياً، استناداً إلى البروتوكول المتعلق بحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٦ في المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى. ويحث المقرر الخاص الدول على وضع خطط

---

(١٤) A/HRC/26/33.

(١٥) انظر مركز رصد التشرد الداخلي، *التقديرات العالمية لعام ٢٠١٥*، الصفحة ٨.

عمل وطنية للوفاء بالتزاماتها وفقاً لهذه المعايير الإقليمية. ويعرب عن استعداد ولايته لتقديم المساعدة التقنية إليها في هذا الصدد.

٤١- ويعد تفعيل الاتفاقية على درجة قصوى من الأهمية. ومن الضروري التعجيل بعقد مؤتمر للدول الأطراف في عام ٢٠١٦، من أجل إنشاء أمانة من الدول الأطراف واعتماد إطار لتنفيذ الاتفاقية وتفعيلها. ويدعو المقرر الخاص إلى توفير الدعم الدولي لتحقيق تلك الغاية. ويشدد على أهمية تبادل الخبرات والممارسات الجيدة بين البلدان، وتعزيز التضامن على نطاق أفريقيا من أجل التوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخلياً.

٤٢- ويتيح إعلان الاتحاد الأفريقي اعتبار عام ٢٠١٦ "السنة الأفريقية لحقوق الإنسان" فرصة أخرى للقارة كي تتصدى لتحديات حقوق الإنسان الكثيرة التي يمثلها التشرد الداخلي ولتتخذ إجراءات ملموسة لمواجهتها. وينصب تركيز السنة بشكل خاص على حقوق المرأة في أفريقيا، ويحث المقرر الخاص الدول على إيلاء اهتمام خاص للنساء النازحات. ويشير إلى التوصيات الواردة في تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٣، بشأن النساء المشردات داخلياً[(١٦)].

٤٣- وتعتبر اتفاقية كمبالا مثالاً للممارسة الجيدة يحتذى به في المناطق الأخرى. ويحث المقرر الخاص المنظمات الإقليمية الأخرى على تعزيز أنشطتها لمنع التشرد الداخلي والحد منه، بطرائق تشمل وضع معايير إقليمية جديدة. وجرى التأكيد، في المشاورات الإقليمية المعقودة في سياق الإعداد لانعقاد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، على أهمية وضع أطر إقليمية بشأن المشردين داخلياً، وحث المنظمات الإقليمية على التعهد بالتزامات في سياق مؤتمر القمة. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، حضر المقرر الخاص اجتماعاً دولياً بشأن حقوق الإنسان في العالم العربي، ونتج عن ذلك إدراج هؤلاء الأشخاص في الوثيقة الختامية للاجتماع، مما شكل خطوة هامة في تجهيزات المنطقة لانعقاد مؤتمر القمة.

ثالثاً- التحديات الرئيسية والقضايا الناشئة في مجال التشرد الداخلي

٤٤- يسلط المقرر الخاص الضوء فيما يلي على بعض المسائل التي لم ينقطع ظهورها خلال فترة عمله وأثناء الزيارات القطرية، وعلى الأشياء التي يرى أنها تتطلب اهتماماً أكبر من جانب الحكومات الوطنية والمجتمع الدولي.

ألف- تكامل الإنعاش المبكر وبناء القدرة على التأقلم في حالات التشرد الجارية والمطولة

٤٥- أظهرت أزمات النزوح الحديثة مرة أخرى الروابط بين حالات التشرد الداخلي وحقوق المشردين داخلياً والعمليات المؤدية إلى تحركات اللاجئين والمهاجرين عبر الحدود. وتتشابه في

(١٦) A/HRC/23/44.

الغالب الظروف التي تدفع المشردين داخلياً واللاجئين إلى النزوح عن ديارهم، وقد يعقب التشرد الداخلي تشرد عبر الحدود في بعض الحالات. وتشمل الأسباب الرئيسية لاستمرار التنقل عبر الحدود فشل نظم الحماية الوطنية، وانعدام الاحتمالات المستقبلية لإيجاد حلول لمشاكل المشردين داخلياً في بلدانهم الأصلية. وبينما تتطلب العلاقة بين المشردين داخلياً واللاجئين والمهاجرين مزيداً من الاهتمام، تجدر الإشارة أيضاً إلى أن معظم الأشخاص الذين يتشردون قسراً بسبب النزاعات والعنف يتحركون للبحث عن حلول داخل بلدانهم، وأن التشرد الداخلي في حد ذاته يمثل قضية إنسانية حرجة أكثر من كونه مرحلة أولى في طريق الهجرة.

٤٦- وقد ظهرت بجلاء في الآونة الأخيرة العلاقة بين المشردين داخلياً واللاجئين في سياق النزاعات الدائرة في الجمهورية العربية السورية والعراق. التي اتسمت بالعنف المفرط والاستهانة بحياة السكان المدنيين وحقوق الإنسان الخاصة بهم، ويشمل ذلك تنظيم الدولة الإسلامية، بجانب فشل الحكومات في أن تفي بالتزاماتها تجاه توفير الحماية والمساعدة. وأسفرت حالات النزاع المطولة الأخرى، في بلدان تشمل أفغانستان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجنوب السودان، والسودان، عن حالات مماثلة من التشرد طويل الأمد، الذي يسهم في هروب السكان عبر الحدود.

٤٧- ومع أن بعض حالات الأزمات تنطوي على تهديد للحياة بمستوى خطورة يجعل التماس اللجوء خارج البلد هو الخيار الوحيد الآمن، فهناك الكثير الذي يجب عمله من أجل حماية المشردين داخلياً ودعمهم وتوفير خيارات مجدية تكفل سلامتهم داخل بلدانهم وفق رغباتهم. وكثيراً ما يتضاءل مع الزمن الاهتمام بالأشخاص المتضررين في حالات التشرد المطول، على الصعيدين الوطني والدولي، وقد تتراجع مواردهم الشخصية بالتزامن مع انخفاض التمويل الذي توفره المساعدات الوطنية والدولية. وحتى في حالة توافر سلامتهم الشخصية بدرجة نسبية، قد يجد هؤلاء الأشخاص أنفسهم أسرى وجود مأساوي مطول في ملاجئ توفر لهم حداً أدنى من الحماية في ظل اعتماد كامل على المعونة، مما يحتم عليهم التماس خيارات بديلة ويدفعهم إلى التفكير في عبور الحدود الدولية.

٤٨- ويظل تعزيز تكامل الجهود الإنسانية والإنمائية في بداية حالة التشرد ضرورياً لبناء القدرة على التأقلم والاعتماد على الذات، وكلاهما من العناصر الرئيسية التي تقود إلى حلول دائمة ضمن نهج قائم على الحقوق والحماية. ويتطلب إيجاد نُهج جديدة لمعالجة حالات التشرد المطوّل تكامل جهود الإنعاش المبكر للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية. وعلى غرار ما ورد في الإطار المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً، يمثل الإنعاش المبكر عملية متعددة الأبعاد تنشأ في ظروف حالة إنسانية؛ وتسترشد بمبادئ التنمية التي تهدف إلى الاستفادة من البرامج الإنسانية وتيسر إيجاد فرص للتنمية المستدامة؛ وتهدف إلى نشوء عمليات انتعاش تتسم بالقدرة على الاكتفاء الذاتي والملكية الوطنية والقدرة على التأقلم في مرحلة ما بعد الأزمات. وهي

تشمل استعادة الخدمات الأساسية وأسباب المعيشة والمأوى والحوكمة والأمن وسيادة القانون، وإعادة تأسيس الأبعاد البيئية والاجتماعية، بما في ذلك إعادة إدماج السكان المشردين.

٤٩- وهناك مجال لتعزيز الحلول الانتقالية التي تهدف إلى تحسين مستويات المعيشة ومصادر الرزق، مع تجنب الوقوع في خطأ اعتبار هذه التدابير حلولاً دائمة. وقد ثبت، في حالات التشرد المطولة بوجه خاص، أن زيادة الاهتمام وتعزيز الموارد المخصصة للانتقال وتدابير بناء القدرة على التأقلم تدر الدخل وتحقق الاعتماد على الذات والإحساس بالكرامة والشعور بالاستقرار وبأن الأوضاع طبيعية، وتشكل أساساً للتقدم تجاه إيجاد حلول دائمة. ومن شأن تحقيق هذا التحول بمعزل عن الاعتماد على الغير أن يمنح الأمل في المستقبل بهدف تيسير التمكين الذاتي وإعادة بناء حياة المشردين داخلياً في بلدانهم واستعادة سبل كسب العيش.

٥٠- وشهد المقرر الخاص، خلال زيارته للجمهورية العربية السورية في أيار/مايو ٢٠١٥، مبادرات رامية إلى المساعدة على تحقيق التكامل على الصعيد المحلي وبناء القدرة على التأقلم وتحقيق الإنعاش المبكر وتوفير أسباب المعيشة للمشردين داخلياً والمجتمعات المضيفة. وفي مجمل الأمر، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والشركاء المحليين الدعم لأكثر من ١٠٠ مشروع من المشاريع المتصلة بكسب العيش والموجهة إلى المحافظات المتضررة علاوة على المجتمعات المحلية المضيفة، مع الإقرار بالعبء الثقيل الذي تتحمله تلك المجتمعات جراء استضافتها المشردين داخلياً. وأفلح البرنامج الإنمائي، في عامي ٢٠١٤ و٢٠١٥، في الوصول إلى ما مجموعه ٤,٥ مليون شخص من المتضررين الذين استفادوا من هذه المشاريع بشكل مباشر أو غير مباشر.

٥١- وشملت تلك المشاريع العمالة الطارئة، واسترداد أسباب المعيشة المتعطلة وكفالة استقرارها، وتقديم الدعم للفئات الضعيفة في حالات الطوارئ وتنمية القدرات والدعوة والمساعدة التقنية. وشملت أيضاً إنعاش الأعمال التجارية الصغيرة، التي تشمل إنتاج الأغذية وتجهيزها، وإزالة الحطام والتخلص من النفايات، وإعادة فتح الأسواق وتحفيز الاقتصادات المحلية عن طريق تشجيع الإنتاج والمشتريات على الصعيد المحلي. وتُتاح فرص التدريب المهني من خلال أنشطة تعزيز تطوير المشاريع، مع التركيز بشكل خاص على الفئات الضعيفة، بما فيها الأسر المعيشية التي تعولها نساء، وعلى المعوقون والشباب[١٧]. ومن الضروري رصد وتوثيق هذه البرامج لكفالة تعزيز الاكتفاء الذاتي بطريقة مستدامة.

٥٢- وعلى الرغم من أن هذه المشاريع تتطلب توافر أموال وموارد أولية، فهي قادرة على الاكتفاء الذاتي وإدرار الدخل، ويمكن أن تصبح نقطة انطلاق نحو إدماج المشردين داخلياً على الصعيد المحلي وتساعد على إعادة بناء الاقتصادات المحلية. ويشير البرنامج الإنمائي إلى أن هذه المشاريع تستطيع تعزيز القدرة على التكيف مع الصدمات والآثار السلبية للأزمات. وقد

(١٧) انظر United Nations Development Programme, *365 Days of Resilience in Syria* (2014). متاح على الرابط: http://www.sy.undp.org/content/syria/en/home/library/poverty/365-days-of-resilience-in-syria.html.

يستطيع المشردون داخلياً الانتقال من الملاجئ الجماعية إلى مساكن مستأجرة وخفض اعتمادهم على المساعدة الإنسانية، مما يتيح توجيه هذه المساعدة إلى أماكن أخرى. ويستطيعون الإسهام في بناء التماسك الاجتماعي والمساعدة على الإدماج المحلي. وتستطيع الفئات الاجتماعية المختلفة المشاركة في أنشطة عامة قادرة على إيجاد حس مجتمعي سليم. وتستطيع تعزيز قدرة الشركاء من المجتمعات المدنية المحلية وتمكينهم كي يتعهدوا المشاريع ويعيدوا تنفيذها في أماكن محلية مختلفة. ويساعد العمل مع الشركاء المحليين على توجيه تركيز المشاريع بعيداً عن توزيع المعونة نحو تقديم الخدمات وبناء قدرة التأقلم المحلية، من خلال مساعدة الناس على تعزيز الآليات التي تمكنهم من التكيف بصورة إيجابية[١٨].

٥٣- وتتمثل إحدى الرسائل الرئيسية إلى الدول والمجتمع الدولي في تأكيد ضرورة استمرار الاهتمام بالمشردين داخلياً وتعزيزه خارج نطاق الاستجابات الإنسانية الطارئة، والتوجه إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي في أقرب وقت ممكن، حتى في حالات النزاعات المطولة التي يعتبر التوصل فيها إلى حلول دائمة أمراً مستحيلاً. ويظل التحدي هو سد فجوة الانتقال من الإغاثة إلى التنمية، وضمان مشاركة الجهات الفاعلة في المجال الإنمائي في معالجة الأزمات وحالات التشرد في وقت مبكر. وتتضمن مبادرات الإنعاش المبكر وقدرة التأقلم وأسباب المعيشة تصورات للمشاركة والاستجابة المبكرة من جانب المجتمع الإنمائي، حينما يكون الشركاء في المجال الإنساني لا يزالون في طور تنفيذ أدوار أساسية.

٥٤- ولم توظف بعد إمكانات المجموعة العالمية المعنية بالإنعاش المبكر في مجال مساعدة المشردين داخلياً على تجاوز مرحلة الاعتماد على المعونة. ولا يزال قطاع الإنعاش المبكر وأسباب المعيشة يعاني الإهمال ونقص التمويل بشكل منتظم. وخلص أحد تقارير مؤسسة بروكينغز بشأن دراسة أجريت في ثلاثة بلدان استمر فيها التشرد الداخلي أمداً طويلاً، وهي جمهورية الكونغو الديمقراطية، والصومال، وكولومبيا، إلى أن مجموعة الإنعاش المبكر كانت غير عاملة برغم الفرص الواضحة لتنفيذ برامج الإنعاش المبكر[١٩]. ويتمثل النهج المناسب في تحسين إدماج البرامج والمبادئ منذ بدء مرحلة الإنعاش المبكر في قطاعات أخرى، مثل الحماية والأغذية والمأوى والرعاية الصحية والتعليم وأسباب المعيشة، لأن ذلك يوفر الزخم اللازم لإيجاد حلول دائمة.

٥٥- وتتمثل التحديات المتكررة في التغلب على الفجوة التقليدية للانتقال من الإغاثة إلى التنمية، التي يعوق التقدم صوبها في أحيان كثيرة العجز الشديد المتكرر في التمويل في مجال الإنعاش المبكر. ومن شأن اتخاذ نهج متكامل بمشاركة الشركاء في المجالين الإنساني والإنمائي أن

(١٨) المرجع نفسه.

(١٩) انظر، Brookings-London School of Economics Project on Internal Displacement, *Ten years after the humanitarian reform: how have IDPs fared?*, p. 23 (Washington, D.C., 2014). متاح على الرابط: www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2014/12/29-idp-humanitarian-reform-reports/introduction-to-final-report-idp-study-final.pdf.

يتغلب على أوجه النقص تلك، مع التخطيط في الأجلين المتوسط والطويل ومواءمة دورات التمويل والاستثمار المبكر في أنشطة الاكتفاء الذاتي والقدرة على التأقلم، بما فيها توفير الحماية، طوال دورة التشرد وإلى حين إيجاد الحلول الدائمة.

٥٦- ويتعين على المانحين أو الشركاء في المجالين الإنساني والإنمائي تعديل دوراتهم التمويلية أو تكميلها لكفالة اتباع نُهج متكاملة تجاه الحماية والقدرة على التأقلم والاعتماد على النفس وأسباب المعيشة المستدامة وإيجاد حلول دائمة. ويعني هذا أنه ينبغي أن تشارك الجهات الفاعلة الإنمائية بقدر أكبر من المساواة والفعالية ومنذ المراحل المبكرة لحالات التشرد، مع الدعوة بصورة أوضح لتوفير الأموال وإتاحة الحصول عليها لذلك الغرض. ولا شك في أن الشراكات والمشاركة في العمل مع النظم المحلية والوطنية هي طريق الشركاء في المجالين الإنمائي والإنساني إلى إنجاز تدابير إنمائية أطول أجلاً وحرية بأن تفضي إلى حلول دائمة.

٥٧- ويجب تأكيد تحمل الحكومات الوطنية المسؤولية الأساسية عن اتخاذ إجراءات من أجل إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً، وأنه يجب الوفاء بتلك المسؤولية من خلال الأطر القانونية والسياساتية والمؤسسية وتدابير الميزنة والبرامج الإنمائية الملائمة، بما في ذلك وضع خطط إنمائية وطنية. ويحدث في كثير من الأحيان إفراط في الاعتماد على الشركاء الدوليين لبدء تنفيذ مشاريع لأسباب معيشة مستدامة وكفالة استمرارها، من قبيل المشاريع التي تندرج في إطار مسؤولية الوزارات التنفيذية، على سبيل المثال. وتكون الدول بطيئة في تنفيذ مثل هذه البرامج في أحيان كثيرة، ويجب اتخاذ خطوات أقوى للتأكد من أنها تفي بالتزاماتها وفقاً للمعايير الدولية.

باء- معالجة الدوافع المهملة للتشرد الداخلي على الصعيد العالمي

٥٨- على الرغم من أرقام التشرد العالمية غير المسبوقة، يظل الكثير من حالات التشرد الداخلي غير ملحوظ أو غير مسجل، ولا يحظى باستجابة من جانب الحكومات والمجتمع الدولي. ويُترك مئات الآلاف من الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على الحماية والمساعدة التي تُقدم للمشردين داخلياً بموجب المعايير الدولية ليدبروا أمورهم بأنفسهم. وتوجد، على الصعيد العالمي، فجوة في توفير الحماية للكثيرين من المشردين داخلياً، الذين يقعون ضحايا للتشريد لأسباب تشمل العنف الإجرامي والمعمم والتمييز وغير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان، والمشاريع الإنمائية والأنشطة التجارية، أو غير ذلك من العوامل المهملة الأخرى. وتؤدي هذه العوامل إلى أن يصبح المشردون عرضة للمخاطر بشكل خاص خارج المخيمات أو في غياب ترتيبات الدعم والمساعدة الأخرى في ضيافة المجتمعات المحلية والأسر، ويعيشون في كثير من الأحيان غير ملحوظين في ظروف بائسة في البيئات الحضرية. ويؤدي إخفاق الحكومات في التعرف عليهم وتصنيفهم ضمن المشردين داخلياً إلى عدم استطاعتهم الحصول على المساعدة والدعم. ويعني إنكار وجود مشكلة تشرد داخلي أو تجاهلها أنه لا توجد آليات للحماية أو الدعم على الصعيد الوطني في أحيان كثيرة.

١- التشرد الداخلي بسبب العنف الإجرامي والمعمم

٥٩- وقد يكون الاضطهاد أو انتهاكات حقوق الإنسان، مثل التشرد الداخلي للأفراد أو الأسر أو الطوائف المستهدفة، في بعض حالات العنف المعمم، أبطأ وتيرة أو أقل حجماً أو مشتتاً وأقل وضوحاً عنه في حالات النزاع. فهناك من يفرون من ديارهم ولا يصنفون أنفسهم ضمن المشردين داخلياً لعدم إدراكهم لحقوقهم أو بسبب الخوف أو عدم الرغبة في الكشف عن هويتهم. وبالمثل، قد لا تصنف سلطات الدولة أولئك الأشخاص في عداد المشردين داخلياً بسبب عدم إدراكها لواقع حالهم أو إهمالها في الوفاء بالتزاماتها ذات الصلة بتوفير المساعدة والحماية للمشردين بسبب العنف المعمم. ولا تزال التحديات تكتنف مهمة التعرف على الأشخاص الذين يجبرون على النزوح لأسباب غير قانونية أو قسرياً وتصنيفهم في عداد المشردين داخلياً وكفالة حصولهم على احتياجاتهم من المساعدة والحماية.

٦٠- وتقضي المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي واتفاقية كمبالا باتباع نهج موسع وشامل لتحديد هوية المشردين داخلياً. وبالإضافة إلى حالات النزاع المسلح والتشرد الناجم عن الكوارث، يبدو جلياً أن المعيارين ينطبقان على الأشخاص الذين يشردهم العنف المعمم. ويشمل حظر التشريد التعسفي حالات النزوح بسبب سياسات الفصل العنصري والتطهير العرقي والتمييز العنصري أو الممارسات المشابهة الأخرى التي تهدف أو تؤدي إلى تغيير الطابع الإثني أو الديني أو العرقي للسكان المتضررين، علاوة على التشرد جراء الانتهاكات الأخرى لحقوق الإنسان أو استخدام التشريد عقوبة جماعية.

٦١- وقد يكون العنف المعمم متصلاً بالعصابات الإجرامية في طبيعته، أو قد يكون عنفاً يستهدف أقليات إثنية أو دينية أو سياسية، أو أية طوائف أخرى. وقد تتسبب فيه أو تؤدي إلى اندلاعه أحداث محددة، مثل الانتخابات، أو قد يكون مرتبطاً بمشاريع إنمائية. وقد يؤثر على مجموعة صغيرة في نطاق محلي ضيق أو على طائفة كبيرة واسعة الانتشار. وقد يؤدي الترهيب أو المضايقة أو التهديد بالعنف أيضاً إلى التشرد. وفي بعض حالات، قد يتعرف المجتمع الدولي على حالات تشرد داخلي بينما تنكرها الحكومة الوطنية أو تستهين بها. ولذلك تظل الإرادة السياسية اللازمة للتصدي لمسألة التشرد الداخلي عوضاً عن إنكارها أحد المكونات الأساسية للإجراءات الوطنية والدولية المناسبة، لأن الإقرار بتلك الحالات في سياقها المحدد هو أول خطوة هامة صوب التصدي لها.

٦٢- وتتأثر مناطق كثيرة بالعنف المعمم مما يؤدي إلى التشرد الداخلي. وعلى سبيل المثال، يؤثر العنف المعمم المتصل بالعصابات تأثيراً عميقاً على أمريكا الوسطى، بما في ذلك بلدان المثلث الشمالي، غواتيمالا، والسلفادور، وهندوراس. وقد زار المقرر الخاص هندوراس في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، ووجد أن التشرد المتصل بأنشطة العصابات *(ماراس)* وبالعنف المعمم يشكل "وباء خفياً" مستشرياً ويؤثر على طوائف ومجتمعات محلية بأكملها في البلد. ويصبح الخيار الوحيد المتاح للكثيرين للنجاة من التهديد والابتزاز والعنف بسبب أنشطة العصابات هو

مغادرة ديارهم، بل وبلدهم في كثير من الأحيان[٢٠]. ويشيد المقرر الخاص بحكومة هندوراس لكونها أول بلد في المنطقة يقر علناً بالمشكلة ويشرع في عملية تصنيف متعمقة من أجل التوصل إلى فهم أفضل للحالة. ويحث المقرر الخاص هندوراس على اتخاذ التدابير التي طال انتظارها بغية توفير الحماية للمشردين داخلياً.

٦٣- وتشمل العناصر الأساسية للاستجابات الوطنية الأطر التشريعية والسياساتية والمؤسسية التي تضمن الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً بشكل صريح. ويجب على الحكومات اتخاذ تدابير فعّالة لضمان التنفيذ، وكفالة أن تكون أنشطتها الرامية إلى تحديد الأشخاص الذين يقعون ضحايا للعنف المعمم أو الإجرامي والوصول إليهم بالمعلومات الوثائق ذات الصلة شاملة للجميع، وتوفير الحماية والمساعدة المرتبطة بالحلول الدائمة. وفي حالة عدم وجود تدابير للحماية، يلجأ المشردون داخلياً في كثير من الأحيان إلى الاحتماء بإسقاط الهوية والتشتت والتخفي"، في وسط المجتمعات الحضرية الفقيرة عادة. ويتطلب الوصول إليهم تدفق المعلومات وإقامة تدابير مثل خطوط المساعدة الهاتفية لتعريف الناس بحقوقهم وبالخدمات المتاحة لهم. وقد يكون التصنيف أيضاً أداة عملية ومراعية لمتطلبات الحماية من أجل الاطّلاع على أحوال جماعات المشردين بغرض توفير الاستنارة لعمليات الاستجابة ذات الصلة.

٦٤- ويتعين على جميع البلدان، وبخاصة التي لها تاريخ من العنف أو التوترات الإثنية أو الدينية أو السياسية، أو أية عوامل أخرى مسببة للتحركات السكانية، أن تظل يقظة لإمكانية حدوث تشرد داخلي قسري أو تعسفي بسبب العنف العام، حتى في حالة عدم وجود نزاع مسلح، وأن تكفل الاستجابة على النحو المناسب ووفقاً للمعايير الدولية من أجل منع مثل ذلك التشرد الداخلي والتصدي له. وينبغي في هذا الصدد، إجراء بحوث إحصائية واجتماعية للكشف عن أسباب التشرد وحجمه وديناميّاته، وتحديد أوصاف الضحايا. ويتعين عقب ذلك، النظر في تنظيم حملات إعلامية لتوعية الأشخاص الذين قد يكون تشردهم قسرياً أو تعسفياً بحقوقهم كأشخاص مشردين داخلياً وبتدابير الحماية والمساعدة المتاحة لهم.

٢- التشرد الداخلي بسبب المشاريع الإنمائية والأنشطة التجارية

٦٥- لقد طال انتظار توجيه الاهتمام إلى التشرد الداخلي الناجم عن مشاريع التنمية والأعمال التجارية وأصبحت الحاجة إليه ملحَّة. ويسلم المقرر الخاص بالحساسيات التي تكتنف الموضوع وبأنه يجب ضمان التوازن بين احتياجات التنمية والتطلعات المشروعة للحكومات الوطنية وبين حقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص الذين يتعين عليهم النزوح عن ديارهم. ومع ذلك، يتضح من الأمثلة العالمية أن المشاريع الإنمائية والأنشطة التجارية تتقدم دون أن تولي الاهتمام الواجب لحقوق الأشخاص المتضررين.

(٢٠) أعد المقرر الخاص، من أجل تحقيق هذه الغاية، تقارير بشأن المشردين داخليا الذين يعيشون خارج المخيمات وفي بعض البيئات الحضرية، بغية اعتماد موقف سياساتي في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والاستجابة للمبادرة بصورة إيجابية وواقعية، من أجل دفعها إلى الأمام.

٦٦- ولا يُكترَث كثيراً في بعض الأحيان بالقوانين والمعايير الدولية والقوانين الوطنية عند الموافقة على المشاريع الإنمائية أو منح الامتيازات التجارية التي تؤدي إلى التشرد الداخلي. وقد يجري الاعتراف بتلك المعايير بشكل رمزي فقط في كثير من الأحيان، بما فيها المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي. وفي حالات أخرى مثيرة للقلق، تنفذ المشاريع والخطط الإنمائية باستخدام القوة ويجري قسر السكان على النزوح عن أراضيهم ومناطقهم باستخدام القوات العسكرية أو شبه العسكرية وأساليب التهديد والتخويف والقتل.

٦٧- ويلفت النظر أنه لا يوجد من بين المشردين داخلياً بسبب أنشطة المؤسسات التجارية والأعمال الإنمائية أشخاص مشهورون على الصعد الوطنية والإقليمية والعالمية، بجانب قلة الاهتمام بالظاهرة قياساً إلى التشرد الناجم عن النزاعات والكوارث. وتشير بعض البحوث إلى أن عدد الأشخاص الذين يتشردون بسبب التنمية يصل إلى ١٥ مليون شخص سنوياً[٢١]. ونظراً إلى العلاقة الوثيقة بين التشرد الناجم عن التنمية وأنماط التنمية الاقتصادية، قد ترتفع معدلات ذلك التشرد في البلدان التي تمر بمرحلة الانتقال من وضع البلدان النامية إلى بلدان متقدمة النمو، ومن بلدان ذات دخل منخفض إلى بلدان متوسطة أو مرتفعة الدخل، نتيجة عوامل من بينها استغلال موارد طبيعية جديدة، وزيادة الاحتياجات من الطاقة أو المياه، والسياسات المتعلقة بإعادة توزيع السكان والتحضر. وقد يحدث التشرد، وكذلك التنمية، دون اتخاذ الضمانات القانونية اللازمة، مما يضير بالأشخاص المشردين.

٦٨- وعلى الرغم من أن التشرد الناجم عن التنمية يرتبط عادة بالمشاريع الكبرى، مثل السدود، فهناك كثير من الأنشطة الأخرى التي تسبب التشرد كل عام، مثل أنشطة التعدين والصناعات الاستخراجية وقطع الأشجار ومد خطوط الأنابيب وإنشاء المتنزهات القومية ومشاريع حفظ البيئة والموانئ أو المنشآت العسكرية والمشاريع والمنشآت الرياضية والمجمَّعات الصناعية ومشاريع التوسع الحضري ومشاريع البنية التحتية. وقد تنتج عن المشاريع الإنمائية الصغيرة أضرار تماثل أضرار المشاريع الكبيرة، ويكون تحديدها ورصدها أكثر صعوبة في العادة. وعلى الرغم من أن بعض المشاريع تستوفي المعايير الدولية المتعلقة بالتشاور بشأن النزوح والتعويضات قبل التنفيذ، فإن كثيراً منها قد لا يفي بمتطلبات إعادة التوطين وإعادة التأهيل عند ما يحدث النزوح الفعلي. ويكون المتضررون عادة من الفقراء الذين ينتمون إلى الطوائف المهمشة أو الشعوب الأصلية ممَّن ليس لهم تمثيل سياسي أو صوت مسموع عند صنع القرار.

(٢١) انظر B. Terminski, *Environmentally-Induced Displacement. Theoretical Frameworks and Current Challenges* (Liege, 2012); M.M. Cernea, "Development-induced and conflict-induced internally displaced persons: bridging the research divide", *Forced Migration Review*, Special Issue (December, 2006); and A. Oliver-Smith (ed.), *Development and Dispossession: The Crisis of Forced Displacement and Resettlement* (School for Advanced Research Advanced Seminar, Santa Fe, New Mexico, 2009).

٦٩- ويشمل حظر التشريد التعسفي وفق المبدأ ٦ من المبادئ التوجيهية العامة "حالات التشرد الناجم عن المشاريع الإنمائية كبيرة الحجم، التي لا تبررها مصالح عليا عامة وقاهرة". ويخضع هذا التبرير لمعايير التناسب والضرورة الاجتماعية الملحة، مثل ما يحدث في جميع حالات القانون الدولي لحقوق الإنسان. يضاف إلى ذلك، أن المبدأ ٩ من المبادئ التوجيهية العامة ينص على أن الدول تتحمل التزاماً دولياً بتوفير الحماية من التشرد للشعوب الأصلية والأقليات والفلاحين والرعاة وغيرهم من الفئات التي تعتمد على أراضيها وترتبط بها بشكل خاص.

٧٠- وتدعو اتفاقية كمبالا الدول الأطراف إلى العمل على حماية المجتمعات ذات التعلق الشديد بالأراضي والتي تعتمد على الأرض بصورة خاصة نتيجة لثقافتها وقيمها الروحية المميزة، من التشرد من تلك الأراضي باستثناء حالات المصالح العليا العامة والقاهرة. وتقتضي الاتفاقية من الدول أن "تكفل مساءلة الجهات الفاعلة غير الحكومية المعنية، بما في ذلك الشركات متعددة الجنسيات والشركات العسكرية أو الأمنية الخاصة، عن أعمال التشريد التعسفي أو التواطؤ في تلك الأفعال" وأن "تكفل خضوع الجهات الفاعلة من غير الدول والمشاركة في عمليات استكشاف واستغلال الموارد الطبيعية والاقتصادية المسببة للتشرد للمساءلة". وتقضي المعايير الدولية المتعلقة بعمليات المؤسسات التجارية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان لعام ٢٠١١، بأن تمتثل الدول والأعمال التجارية إلى جميع القوانين ذات الصلة وتحترم حقوق الإنسان.

٧١- وقد تسبب التنمية والأنشطة المتصلة بالأعمال التجارية حالات تشرد معقدة أو تزيد من تعقيدها. وقد يتضح أن حقوق بعض الطوائف، بما في ذلك الشعوب الأصلية أو الأقليات، مثل الحقوق المتعلقة بالأرض التي تحدد هويتها، غير متسقة مع المصالح الإنمائية أو الاقتصادية. وهناك مظاهر عسكرية في بعض المناطق المخصصة لتنمية الموارد، حيث تستخدم بعض الشركات مؤسسات عسكرية أو أمنية خاصة لضمان بسط سيطرتها على بعض الأراضي. ويستخدم البعض أساليب إثارة الانقسامات في المجتمعات المحلية أو الالتفاف حول هياكل القيادة المحلية وتقويضها، بجانب استخدام الممارسات الفاسدة أو المدفوعات التي تؤدي إلى تفتيت النسيج الاجتماعي للمجتمعات المحلية.

٧٢- ومن الضروري وضع أطر قانونية وسياساتية وطنية فيما يتعلق بالتنمية والأراضي والأطراف الفاعلة من غير الدول، تتقاطع مع الأحكام القانونية المتعلقة بالتشرد الداخلي وحقوق المشردين وتكملها، وتكون مطابقة للمعايير الدولية. وعلى سبيل المثال، تتصل اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة لعام ١٩٨٩ (الاتفاقية رقم ١٦٩) بحقوق الشعوب الأصلية والقبلية، وتتضمن حق الشعوب الأصلية في إبداء الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. وتنص المواد ٦ و٧ و٩ من الاتفاقية على وجوب الحصول على الموافقة قبل نقل الطوائف الأصلية من أماكنها أو تنفيذ مشاريع التنمية على أراضيها. ويجب، عندما تجري الموافقة على إخلاء السكان أو يتم الاتفاق على ذلك بعد مشاورات

إضافية بمشاركة الأشخاص المتأثرين، أن يحصل أولئك الأشخاص على تعويضات مناسبة وعلى الدعم، بجانب إيجاد حلول دائمة لهم تتماشى مع المعايير الدولية.

٧٣- ولا يحدث هذا في أحيان كثيرة؛ حيث تكون التعويضات بائسة وغير كافية للحفاظ على أسباب المعيشة، ولا تُستوفَى مسؤولية التأكد من أن يعقب التشرد الناجم عن التنمية حل دائم من خلال نقل الأشخاص المتأثرين أو توطينهم في مكان آخر من البلد. وتؤدي عمليات التشرد وإعادة التوطين بسبب التنمية إلى فقدان ملكية الأرض والبطالة والتشرد والتهميش وانعدام الأمن الغذائي، وزيادة معدلات الاعتلال والوفيات، والحرمان من الوصول إلى الأراضي المملوكة على الشيوع أو موروثة عن الأجداد، وتسبب انهيار المجتمعات، وينتج عنها تأثير تراكمي يتجسد في استشراء الفقر، بل وحتى الموت[٢٢].

٧٤- وتتضمن المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية لعام ٢٠٠٧ توجيهات قيمة بشأن معالجة الآثار المتعلقة بحقوق الإنسان لعمليات الإخلاء والتشريد المرتبطة بالتنمية[٢٣]؛ وتوفر إرشادات عملية للدول بشأن التدابير والإجراءات التي ينبغي اتخاذها للتأكد من أن عمليات الإخلاء بدافع التنمية لا تنفذ بطريقة مخالفة للمعايير الدولية المتعارف عليها لحقوق الإنسان، ولا تشكل بالتالي عمليات "إخلاء قسري". وتركز المبادئ التوجيهية أيضاً على توفير سبل انتصاف فعالة للأشخاص الذين تنتهك حقوق الإنسان الخاصة بهم، في حالة فشل التدابير الوقائية. وينبغي أن تُجرى في أقرب فرصة ممكنة تقييمات مستقلة للآثار البيئية والمتعلقة بحقوق الإنسان للأنشطة التجارية والإنمائية التي يرجَّح أن تؤدي إلى نزوح السكان، وأن تستخدم نتائجها لتوفير الاستنارة للإجراءات القانونية المتعلقة بالموافقة على المشاريع ولبرامج إعادة التوطين وإعادة التأهيل.

٧٥- ومن شأن خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ أن تعطي زخماً جديداً لمحاولات إضفاء روح المسؤولية على تنفيذ الأنشطة الإنمائية، وكفالة مراعاتها للتأثير على الأشخاص المشردين. فهي تتطلب تنفيذ الأنشطة الإنمائية على نحو يتسق مع الحقوق ومع التزامات الدول بموجب القانون الدولي، بما في ذلك قانون ومعايير حقوق الإنسان. ومن المهم ألا تفسَّر هذه الخطة الإنمائية العالمية الجديدة على أنها تعطي الدول الضوء الأخضر كي تسعى وراء التنمية دون إيلاء الاعتبار الواجب لحقوق الإنسان والتكلفة التي يتحملها ملّاك أو أصحاب حيازة الأراضي التي قد تنفذ فيها المشاريع الإنمائية. ويتضمن تعهد الدول بكفالة "عدم تخلف أحد عن الركب"، بمن فيهم المشردون داخلياً، كفالة أن يستفيد الذين تشردهم المشاريع الإنمائية والعوامل الأخرى من البرامج الإنمائية، التي يجب أن تكون موجهة إليهم.

---

(٢٢) انظر، Michael M. Cernea "Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement", in M. Cernea and McDowell (eds.), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees, pp. 11-55* (World Bank, Washington, D.C., 2000).

(٢٣) انظر، www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

٣- الاعتراف بضعف الفئات المحرومة والمهمشة أمام مخاطر التشرد الداخلي

٧٦- يؤثر التشرد الداخلي، في بعض الحالات، بشكل غير متناسب على فئات معينة، بسبب خصائصها أو موقعها الجغرافي، أو بسبب الفقر والتمييز أو غير ذلك من ظروف أخرى فريدة تميزها وتجعلها عرضة بشكل خاص للتشرد الداخلي. وقد تشمل هذه الفئات الشعوب الأصلية والأقليات الإثنية والدينية أو غيرها من الأقليات، التي تكون في العادة قليلة عددياً بالمقارنة إلى فئات الأغلبية، ومن أشد الفئات فقراً، وقد تعاني أشكال مختلفة من التهميش وتفتقر إلى التمثيل السياسي والتمثيل في أجهزة الدولة الأخرى. وقد تواجه هذه الفئات في بعض الحالات تمييزاً طويل الأمد وتصبح هدفاً للعنف. وتكون نسبة هذه الفئات مرتفعة في العادة وسط السكان المشردين داخلياً.

٧٧- ومن شأن هذه العوامل وغيرها أن تجعل فئات معينة من المهمشين عرضة للتشريد بعنف في حالات النزاع والتوترات بين الطوائف أو الأديان، أو تجعلها غير قادرة على مقاومة محاولات تشريدها من أراضيها بسبب الأنشطة التجارية أو الإنمائية. ويلزم إجراء بحوث وجمع بيانات إضافية على الصعيد العالمي لتوضيح الأثر الكامل للتشرد على تلك الفئات، علاوة على توضيح اتجاهات وأنماط وديناميات التشرد الإقليمية. ولهذا السبب على وجه الخصوص، يصبح من الضروري تصنيف البيانات، ليس فقط حسب نوع الجنس والعمر، بل وحسب التنوع العرقي والديني مثلاً، ووفقاً للحقائق السياقية. ومن شأن توفير تلك المعلومات، مع الالتزام الكامل بالمعايير الدولية لحماية البيانات واستخدامها، أن يساعد على التنبؤ بحالات التشرد ومنع استهدافها لفئات معينة، والإسهام بذلك في تقييم مخاطر التشرد وآليات الإنذار المبكر الذي تشتد الحاجة إليه.

٧٨- وقد نفذت عمليات توثيق جيدة لاستهداف المسيحيين واليزيديين وغيرهم من الطوائف العرقية والدينية الصغيرة من قِبَل ما يسمى بتنظيم "داعش"، في الجمهورية العربية السورية والعراق، البلدين اللذين زارهما المقرر الخاص في أيار/مايو ٢٠١٥. وقد شهد البلدان عمليات عنف وتشريد استهدفت فئات معيّنة على أساس الانتماء إلى طوائف إثنية أو دينية محدَّدة. وقد حدثت عمليات تشريد داخلي تعسفية في بعض الحالات، ووصلت إلى مصاف التطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية أو الجرائم الفظيعة، وشملت تدمير الآثار الثقافية وأماكن العبادة بهدف إخلاء طوائف معينة بشكل دائم من تلك المناطق. وبالمثل، قد تصل مستويات التمييز ضد فئات معينة في المجتمع حداً يؤدي إلى ارتكاب جرائم بدافع الكراهية وإلى عمليات تشريد داخلي من نوع لا يحدث عادة في سياق النزاع المسلح.

٧٩- وقد تزداد قابلية التشرد نتيجة سياسات أو ممارسات تمييزية من جانب الدولة. فقد يؤدي عدم منح وثائق الهوية أو الحرمان أو التجريد من الجنسية، مثلاً، إلى أن تصبح بعض الطوائف العرقية أو الدينية عديمة الجنسية، ولا تعترف السلطات الوطنية من ثم بتمتعهم بالحقوق الكاملة للمواطنين فيصبحون عرضة للاستهداف أو لا يحصلون على الحماية المناسبة. ويشير

مجلس اللاجئين النرويجي في ورقة إطارية بشأن انعدام الجنسية والتشرد إلى أن الأشخاص عديمي الجنسية معرضون للتشرد الداخلي بشكل لا مثيل له[٢٤]. ويجب التوصل إلى فهم أكثر وضوحاً لانعدام الجنسية في سياق السياسات الرسمية المتعلقة بالحرمان من المركز القانوني، التي تؤثر بشكل خاص على الطوائف المهمشة.

٨٠- وقد شدَّت انتباه المقرر الخاص قابلية الشعوب الأصلية للتشرد الداخلي، في سياقات شملت زيارته الرسمية إلى الفلبين، وسلط الضوء عقب ذلك على أثر التشريد أو التهديد بالتشريد عليهم. وتتأثر الشعوب الأصلية تأثراً بالغاً بالتشرد بسبب ارتباطها الوثيق بأراضي الأجداد، وقد تواجه تحديات أكثر في سبيل التكيف مع آليات التأقلم التي تعينها على البقاء عندما تتعرض للتشريد. ويجب تعزيز ضمانات حماية حقوق الشعوب الأصلية المشردة أو المهددة بالتشريد في القانون والممارسة. ويجب أن تنفذ بالكامل الأحكام القانونية بشأن الحقوق المتعلقة بالأراضي وحقوق الشعوب الأصلية، وينبغي إدراج أحكام محددة بشأن حقوق الشعوب الأصلية في القوانين المتعلقة بالمشردين داخلياً، حسب الاقتضاء.

٨١- وقد يظل التمييز والتهميش من العناصر الفاعلة في ظروف التشرد المتصلة بحالات النزاع والكوارث ويؤثر سلباً على فرص حصول الأشخاص المشردين داخلياً على متطلبات السلامة والحماية والمساعدة الإنسانية، وعلى إيجاد حلول دائمة في بعض الحالات. ويؤكد إطار الحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً أهمية الدور المركزي لعدم التمييز في تشكيل تصورات وطرائق التوصل إلى حلول دائمة. ويجب على الدول واللجان الوطنية لحقوق الإنسان، وجميع الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي، وعلى المجتمع المدني، كفالة تساوي جميع المحتاجين في المعاملة وبلا تمييز، بما في ذلك المعاملة فيما يتعلق بالحصول على الحماية والمساعدة وبأسباب المعيشة وإيجاد الحلول الدائمة.

جيم- استعادة الأشخاص المشردين داخلياً لقدرتهم على ممارسة حياتهم المعتادة من خلال التشاور والمشاركة والتصنيف والمعلومات

٨٢- يعرب المقرر الخاص عن القلق لأن عمله المتعلق بالمشردين داخلياً في حالات قطرية عديدة يكشف عن قصور عام في التشاور المجدي معهم؛ وعن افتقارهم إلى صوت يتحدث باسمهم، وأنهم لا يجدون من يستمع إليهم عندما يفصحون عن شواغلهم أو يطالبون بحقوقهم. وكثيراً ما يفيد هؤلاء الأشخاص بأنه لا يجري التشاور معهم ويندر أن يزورهم المسؤولون، أو أنهم لا يحصلون إلا لماماً على معلومات مفيدة عن الخيارات المتاحة لهم أو عن الخطط التي يجري إعدادها بشأن إيوائهم أو بشأن الأماكن أو الأطر الزمنية المتعلقة بعودتهم أو إعادة توطينهم. وكثيراً ما يعربون عن افتقارهم إلى فرص المشاركة في اتخاذ القرارات التي تمسهم؛ علماً بأن التشاور

(٢٤) انظر، Norwegian Refugee Council-Tilburg University, *Statelessness and Displacement, Scoping Paper* (May 2015). متاح على الرابط: www.nrc.no/arch/_img/9197390.pdf.

والمشاركة حق لهم، وضرورية لكفالة لاستنارة في إيجاد حلول مستدامة ومناسبة ومقبولة لدى المجتمعات المحلية.

٨٣- ولا توجد في أحيان كثيرة بيانات موثوقة وشاملة بشأن المشردين داخلياً، مما يؤدي إلى تقييد قدرة الحكومات والشركاء الوطنيين والدوليين على الاستجابة الفعالة وعلى تقديم الدعم بشكل فوري وأطول أجلاً بغية تلبية احتياجات المشردين من الحماية والمساعدة وإيجاد حلول دائمة لهم. وتكتنف التحديات جمع وتتبع البيانات المتعلقة بالأشخاص المشردين داخلياً، لا سيما في الحالات المعقدة التي قد تنطوي على حالات تشرد مستمرة أو متعددة المراحل أو حالات إقامة خارج المخيمات. ويجب على الحكومات إدخال تحسينات على هذه الأنواع من البيانات والتحليلات بدعم من الشركاء الوطنيين والدوليين.

٨٤- ويجب أن تكون مشاركة المشردين داخلياً في أنشطة التشاور والمشاركة وتوفير المعلومات واسعة النطاق، وأن تشمل المرأة بصفة عامة، وكذلك ربات الأسر المعيشية والشباب والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة. وتساعد عمليات التقييم المتعمق والتصنيف والمشاورات في الكشف عن جوانب الضعف وتوضيح القدرات والعقبات، وهي أشياء ضرورية للتصدي بصورة مناسبة للمشكلة وإيجاد حلول دائمة لها. وثبت أيضاً أن جمع البيانات عن المشردين خارج المخيمات عملية بالغة الصعوبة، وأنه من الضروري إيجاد حلول مبتكرة لكفالة عدم فشل شبكات الحماية والدعم في احتوائهم. ويركز المقرر الخاص بشكل ملحوظ، في تقريره عن هذه المسألة إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٢، على معالجة أسباب إهمال المشردين الذين يعيشون خارج المخيمات عند جمع البيانات[٢٥].

٨٥- من الضروري جداً الاعتراف بالمشردين داخلياً باعتبارهم أصحاب حقوق مدنية وسياسية، وحقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية. ويتطلب اتخاذ نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء التشرد الداخلي والمساعدات الإنسانية والإنمائية للأشخاص المشردين، إجراء تقييمات لحالة حقوق الإنسان الخاصة بهؤلاء الأشخاص على أساس معلومات تتجاوز إحصاءات التشرد الأساسية وتلم بظروفهم الخاصة جداً، وبالتحديات والمتطلبات المتعلقة بكل فرد، بمن فيهم النساء والمسنون والأشخاص ذوو الإعاقة وأفراد الأقليات، وغيرهم. ويتطلب ذلك أيضاً مستوى أعمق من المشاركة والتشاور مع الأشخاص المشردين، على نحو يتيح فهم احتياجاتهم وشواغلهم ونواياهم بشكل أكثر تفصيلاً واحترام كينونتهم، بوصفهم شركاء في عملية إيجاد الحلول، وليسوا مستفيدين بلا رأي أو فعل.

٨٦- ويمكن استخدام منهجيات متطورة لجمع البيانات، وهي تستخدم بالفعل في بعض حالات التشرد، لكنها تظل الاستثناء وليس المعيار. وتنتِج البيانات الاستقصائية التفصيلية عن الأسر المعيشية وأنشطة التصنيف والتقييم معلومات حيوية يمكن أن تستخدمها طائفة متنوعة

(٢٥) انظر الوثيقة A/HRC/19/54، الفقرتان ٢٦ و٢٧.

من الجهات الفاعلة في تصميم البرامج وتنفيذها ورصدها. وقد تكشف عن تصورات متعلقة بتوفير الحماية، للأشخاص الذين تعرضوا للعنف أو يواجهون مخاطر التعرض له، مثلاً، وتستطيع أيضاً الكشف عن النوايا المتعلقة بالعودة أو البحث عن حلول بديلة. ويجب أن تكون هذه البيانات والدراسات الاستقصائية طوعية ومستوفية للمعايير الدولية المتعلقة بحماية البيانات والأمن الشخصي. وتبذَل في ذلك الصدد جهود يتصدرها المجلس الدانمركي للاجئين والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، بشأن تحديد نظام إدارة المعلومات المتعلقة بالحماية وتوفير الدعم لعملية صنع القرار على نحو أفضل.

٨٧- ويرحب المقرر الخاص بعمل الدائرة المشتركة لتصنيف بيانات المشردين داخلياً، وهو مشروع مشترك بين الوكالات أنشئ لمساعدة الحكومات والوكالات الإنسانية والإنمائية في الحصول على البيانات والتحليلات الموثوقة بشأن حالات التشرد الداخلي وحفظها وتحديثها، بما في ذلك البيانات السكانية، ولتساعد في تصنيفها أيضاً حسب نوع الجنس والعمر والموقع وعامل التنوع. وتقِر الدائرة بأن المشردين داخلياً ليسوا فئة متجانسة وأن الحلول الملائمة والمستنيرة يجب أن تستند إلى صورة أكثر اكتمالاً عن خصائصهم وأحوالهم.

٨٨- ويحظى باهتمام متزايد في هذا المجال استخدام مصفوفة تتبع التشرد التي أعدتها المنظمة الدولية للهجرة، وهي أداة لتتبع ورصد عمليات التشريد وتحديد الأماكن التي يستقر فيها المشردون داخلياً. وبالإضافة إلى ذلك، أطلقت المنظمتان غير الحكوميتان IMPACT (منظمة التأثير المحدود بضمان من أجل التغيير والتنمية) وACTED (وكالة المساعدة في مجال التعاون التقني والتنمية)، بالاشتراك مع برنامج التطبيقات الساتلية العملياتية التابع لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، مبادرة REACH، في عام ٢٠١٠، من أجل تيسير تطوير أدوات ومنتجات للمعلومات كي تعزز عملية صنع القرار والقدرة على التخطيط لدى دوائر المساعدة الإنسانية[٢٦]. وتهدف المبادرة إلى تحسين فهم حالة الطوائف المتضررة من الأزمات في إطار المستوطنات، من خلال جمع البيانات بطريقة منهجية وشاملة، والمساعدة على توفير المعلومات المطلوبة لأغراض تصميم وتخطيط العون والعمل الإنساني القائم على الأدلة وتقييمهما.

٨٩- ومن المهم الإشارة إلى أن المنظمات غير الحكومية ومنظمات المتطوعين المحلية لا تزال تبرهن بصورة منهجية على فائدتها وأهميتها في توفير الدعم المحلي للمشردين داخلياً، وتشرِك في كثير من الأحيان بعض أفراد الطوائف المتأثرة من ذوي الصلات القوية بطوائفهم والمعرفة الوثيقة بها. وينبغي أن يقدّم واضعو السياسات الدعم إلى تلك المنظمات ويعززوا قدراتها ويعملوا معها بصورة لصيقة، بغية مساعدتها على أن تفهم وتعالج بشكل أفضل احتياجات الأشخاص المشردين داخلياً والمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد، وتكفل الاستماع إلى آراء ورغبات أولئك الأشخاص واحترامها من قِبل هيئات صنع القرار.

(٢٦) انظر www.reach-initiative.org/reach/about-reach.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٩٠- تثير الجزع رؤية الصورة العامة للتشرد الداخلي على الصعيد العالمي في عام ٢٠١٦، بأرقامها غير المسبوقة وحالاتها المستمرة والمطولة وتوقف التقدم تجاه إيجاد حلول دائمة لها، علاوة على حدوث أزمات تشريد جديدة ضخمة تنذر بمزيد من التدهور. والصورة على أرض الواقع أشد قتامة مما تعكسه الإحصاءات المتوافرة، لأن الإحصاءات لا تشمل أسباب التشرد، مثل مشاريع التنمية والأنشطة التجارية والعنف المعمم والجنائي. ويمثل الوضع أزمة عالمية تتطلب إجراءات جريئة ومبتكرة ومتضافرة على جميع المستويات من المستوى المحلي إلى المستوى الدولي، كما تتطلب شراكات وعمليات تعاون جديدة ومعززة.

٩١- ويجب على الأمم المتحدة والمجتمع الدولي أن يظهرا التزامهما بمعالجة التشرد الداخلي على نحو فعال. ومن شأن ترقية ولاية المقرر الخاص إلى مستوى الممثل الخاص للأمين العام، وتزويدها باحتياجاتها من الموظفين والموارد من أجل التصدي بفعالية للتشرد الداخلي في إطار منظومة الأمم المتحدة وخارجها وعبر الحوار مع الدول الأعضاء وجميع الجهات المعنية، أن تشكل خطوة مفيدة في ذلك الصدد.

٩٢- ومن الضروري أن يطبّق المجتمع الدولي نُهجاً جديدة بالتعاون مع الحكومات الوطنية. إلّا أن العدد الكبير من أزمات التشرد الداخلي المعقدة والضخمة قد استنفد قدرات النظام الدولي بالفعل. وينبغي التذكير بالمسؤولية الأساسية للحكومات الوطنية ذات الموار غير المحدودة في التصدي للتشرد الداخلي، على نحو يتيح للشركاء الدوليين في المجالين الإنساني والإنمائي فرصة تركيز جهودهم حيثما اشتدت الحاجة إليها.

٩٣- وينبغي أن تشمل الأولويات المتقدمة للحكومات الوطنية والمجتمع الدولي التوعية بحالات التشرد الداخلي المهملة التي لا توفر الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين، بمن فيهم المشردون جراء العنف المعمم وممارسات وسياسات التمييز ومشاريع التنمية.

٩٤- ويجب زيادة تمحيص دور مشاريع التنمية والأنشطة التجارية باعتبارها سبباً للتشرد ومحركاً له. ويجب على الحكومات الوطنية عند تنفيذ مشاريع التنمية أو الأنشطة التجارية التي تؤدي إلى تشريد المجتمعات المحلية، أو إصدار تراخيصها، أن تكفل توافقها مع المعايير الدولية ذات الصلة. ويجب، عندما يحدث التشرد بسبب التنمية، أن تنفَّذ ترتيبات التعويض وإعادة التأهيل وإعادة التوطين الملائمة، والمتخذة بالتشاور مع الأشخاص المتضررين، وأن تتواصل إلى حين إيجاد الحلول الدائمة.

٩٥- ويجب، في ضوء مناقشة كثير من البلدان لتحركات المهاجرين وطالبي اللجوء عبر الحدود، أن يتركز الاهتمام على حماية المشردين داخلياً في بلدانهم الأصلية، وعلى

اتخاذ تدابير لتحقيق تكامل جهود الإنعاش المبكر وإتاحة أسباب المعيشة وبناء القدرة على التأقلم؛ لأن القدر الضئيل من التحفيز والثقة في المستقبل، الذي توفره النماذج التقليدية للمساعدة الإنسانية الطارئة، لا يفي بمتطلبات بقاء هؤلاء الأشخاص في بلدانهم الأصلية. ومع أن المساعدة الإنسانية تؤدي دوراً حيوياً ومنقذاً للحياة، فإن الأنشطة الإنمائية الفورية ضرورية أيضاً للمحافظة على أسباب المعيشة من خلال برامج بناء القدرات وإيجاد الحلول الدائمة.

٩٦- وينبغي تجديد الاهتمام بمعالجة فجوة الانتقال من الإغاثة إلى التنمية في المراحل المبكرة جداً من التخطيط لمشاريع التنمية أو التصدي للأزمات، وإدراك أن الإجراءات الحاسمة المتعلقة ببناء القدرة على التأقلم وتوفير ضمانات استتباب الأمن وإدرار الدخل وإحياء الأمل واحترام الكرامة، التي تشتد الحاجة إليها، يمكن تحقيقها في الأجل القصير، ليتمكن المشردون داخلياً من البقاء في بلدانهم. ويتطلب هذا مستويات جديدة من التعاون والشراكة والتمويل، وتدعيم ذلك بإرادة سياسية حقيقية وعزيمة جادة من أجل تحقيق تغيير فعلي في حالة هؤلاء الأشخاص.

٩٧- ومن الضروري أن يتجه الجهد العالمي صوب منع التشرد القسري وتحديد الأسباب الجذرية للتشرد ومعالجتها في مرحلة مبكرة. وفي مجال النزاعات، يجب أن تعيد الأطراف فيها تأكيد التزامها القوي باحترام القانون الإنساني الدولي. ويجب بذل مزيد من الجهد لتحديد المجتمعات المحلية المعرضة لمخاطر العنف والتشرد واتخاذ تدابير الوقاية والحماية اللازمة في أقرب فرصة ممكنة.

٩٨- ويجب أن يظل الحد من مخاطر الكوارث والعمل على التصدي لتغير المناخ وآثاره الضارة، فيما يتعلق بالتشرد الداخلي وغيره من قضايا حقوق الإنسان، في موقع متقدم من جدول الأعمال الدولي. ويمثل اتفاق باريس، الذي جرى التوصل إليه في أعقاب المؤتمر الحادي والعشرين للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، خطوة أساسية في الاتجاه الصحيح واعترافاً صريحاً بضرورة أن تتخذ الدول إجراءات على الصعيدين الفردي والجماعي. ويجب تنفيذ ذلك الاتفاق على المستوى العملي من قِبل جميع الأطراف.

٩٩- وينبغي أن تجمع السلطات الوطنية البيانات المتعلقة بجميع أسباب التشرد في بلدانها وتتبادلها، بما في ذلك بيانات العنف الإجرامي والعنف المعمم، والجرائم المرتكبة بدافع الكراهية، ومشاريع التنمية والأنشطة التجارية. ويتعين سن قوانين تكفل المساواة ومكافحة التمييز وتوفر الحماية القانونية للأقليات والشعوب الأصلية وغيرها من الفئات القابلة للتأثر، وتضمينها أحكاماً تحظر إخلاء السكان بشكل غير مشروع.

١٠٠- ويبدو انعدام الحماية القانونية والسياسات العامة والاستجابات البرنامجية العملية واضحاً في كثير من الدول التي تعاني مشاكل التشرد الداخلي، سواء كانت بسبب

النزاعات أو الكوارث أو التنمية أو لأية أسباب أخرى. وينبغي أن تسن تلك الدول قوانين وطنية تتماشى مع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي والمعايير الدولية الأخرى، وأن تعتمد أطر مؤسسية وسياساتية من أجل التصدي لحالات التشرد الداخلي.

١٠١- وتمثل اتفاقية كمبالا صكاً حيوياً في منطقة تشهد أزمات هائلة من التشرد المستمر؛ لكن يجب ترسيخ تنفيذها وتفعيلها في الممارسة العملية. ويتعين أن تتخذ المنظمات الإقليمية الأخرى خطوات لوضع معايير إقليمية خاصة بها، بوصفها نقلة حيوية تجاه كفالة تمتع المشردين داخلياً بحقوق الإنسان وتيسير اعتماد القوانين والسياسات والبرامج الوطنية.

١٠٢- وبينما تثير الأرقام الجزع وتشرح لنا بقدر كبير حالة التشرد الداخلي واتجاهاته العالمية، من الضروري أيضاً أن نتطلع إلى ما وراء الإحصاءات ونقر بالمعاناة البشرية الكامنة خلفها. ومن الضروري جداً في ذلك الصدد، تعزيز الدعم المقدم إلى الحكومات في مجال جمع وتحليل المعلومات الموثوقة التي تراعي دواعي الحماية، بغية وضع سياسات قائمة على الأدلة وإعداد برامج للتصدي للمشكلة. وفي كثير من الأحيان، تدمغ سائط الإعلام والخطب السياسية الأشخاص النازحين، سواء كانوا مشردين داخلياً أو لاجئين أو مهاجرين، باعتبارهم مشكلة جماعية مبهمة يتعين إيجاد حل لها، عوضاً عن كونهم أفراداً وعائلات والاهتمام بمسائل حياتهم ورغباتهم وتطلعاتهم.

١٠٣- ويتطلب الاعتراف بالمشردين داخلياً باعتبارهم أصحاب حقوق مدنية وسياسية، وحقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية، اتخاذ نُهج قائمة على الحقوق. وبناء على ذلك، يجب على جميع الدول أن تقر بالحقوق الأساسية لهؤلاء الأشخاص وتحترمها وتحميها، بما في ذلك حقهم في التشاور معهم وتبليغهم المعلومات وكفالة مشاركتهم، وحقهم في ممارسة الاختيار الحر للقرارات التي تؤثر عليهم، بما في ذلك ما يتعلق منها بما إذا كان ينبغي عليهم العودة إلى مواطنهم الأصلية أو اختيار الاستقرار والاندماج في أماكن أخرى.

١٠٤- وينبغي أن يكون الهدف الذي حدده الأمين العام بخفض التشرد الداخلي بنسبة ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠٣٠، وأورد تفاصيله في تقريره المعنون "إنسانية واحدة: مسؤولية مشتركة"، المقدم قبل انعقاد مؤتمر القمة العالمية للعمل الإنساني، حافزاً لجميع الجهات المعنية كي تضاعف جهودها وتضع خططاً لاتخاذ إجراءات من أجل تحقيق هذا الهدف الطموح، بوسائل تشمل التعهد بالتزامات محددة. ويتطلب ذلك اتباع نُهج جديدة واتخاذ إجراءات ابتكارية لتحقيق الأهداف عن طريق إيجاد حلول قابلة للاستدامة وطويلة الأجل ووضع مؤشرات ملائمة وتنفيذ أنشطة وقاية فعالة.