

Distr.: General
26 December 2011
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة عشرة

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، تشالوكا بياني

موجز

يستعرض هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٦/١٤، الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، تشالوكا بياني، في إطار ولايته، وذلك خلال الفترة المشمولة بالتقرير. كما يقدم التقرير تحليلاً مواضيعياً للوضع الخاص للمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات أو المستوطنات الصغيرة، الذين عادة ما تُهمل احتياجاتهم من المساعدة والحماية. ويتناول المقرر الخاص في تقريره العوامل المختلفة المسؤولة عن هذا الوضع، والطبيعة الخاصة للتشرد في الأوساط المدنية، ودور المجتمعات المضيفة والسلطات المحلية في هذا الصدد، ويقدم توصيات من أجل الاستجابة على نحو أكثر فعالية ومنهجية وعدالة لاحتياجات المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات ولاحتياجات المجتمعات المضيفة التي تقدم لهم المساعدة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٢-١	.....	أولاً - مقدمة
٣	١٩-٣	.....	ثانياً - إنجازات الولاية وأنشطتها
٣	٥-٣	.....	ألف - تعزيز الإطار المعياري على أساس المبادئ التوجيهية
٤	٧-٦	.....	باء - الدورات التدريبية والمبادرات الأخرى لبناء القدرات
٥	٩-٨	.....	جيم - أنشطة الإدماج
٦	١١-١٠	.....	دال - التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية
٧	١٩-١٢	.....	هاء - المشاركة القطرية
٩	٥٤-٢٠	.....	ثالثاً - الاستجابة بصورة أكثر منهجية وعدالة للمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات
٩	٢٩-٢٠	.....	ألف - مقدمة ولحة عامة
١٥	٥٥-٣٠	.....	باء - ثلاثة مجالات للتركيز
٢٦	٥٩-٥٦	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١- يُقدم هذا التقرير الذي أعده المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، تشالوكا بياني، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٦/١٤. ويستعرض الجزء الأول من التقرير الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص منذ تقريره الأخير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، وهو التقرير الذي عرض فيه بالتفصيل أولويات ولايته.

٢- ويقدم الجزء الثاني من هذا التقرير تحليلاً مواضيعياً للوضع الخاص للمشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات، وعادة ما تُهمل احتياجاتهم من المساعدة والحماية. وكان هذا الموضوع أحد الأولويات الأربع لولاية المقرر الخاص التي حددها في تقريره الأخير إلى المجلس. ويتناول المقرر الخاص أسباب احتياج المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات إلى تدخلات محددة من جانب الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، ويعرض بالتفصيل ثلاثة مجالات محددة جديدة بالتركيز، هي المشردون داخلياً في الأوساط المدنية؛ والعلاقات مع المجتمعات المضيفة؛ ودور السلطات المحلية. ويقدم التقرير توصيات من أجل الاستجابة على نحو أكثر منهجية وعدالة لاحتياجات المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات ولاحتياجات المجتمعات المضيفة التي تقدم لهم المساعدة. وترتكز التوصيات والنُهُج المقترحة في هذا التقرير المواضيعي على المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (المبادئ التوجيهية) وعلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

ثانياً - إنجازات الولاية وأنشطتها

ألف - تعزيز الإطار المعياري على أساس المبادئ التوجيهية

٣- يسر المقرر الخاص أن يشير إلى أن المبادئ التوجيهية لا تزال تمثل "إطاراً دولياً مهماً لحماية المشردين داخلياً"^(١). وقد أُعيد مؤخراً تأكيد حجية المبادئ التوجيهية في قرار الجمعية العامة ٦٦/١٦٥، الذي يرحب بالزيادة في ترويج المبادئ التوجيهية وتطبيقها، ويشجع جميع الجهات الفاعلة المعنية على استخدام المبادئ التوجيهية لدى معالجة حالات التشرد الداخلي، وإشراك الشركاء في التنمية وفرادى الدول في وضع التشريعات والسياسات المحلية^(٢).

٤- وإذ يسلم ذات القرار بدور تغير المناخ في تدهور البيئة وحدوث الظواهر الجوية القاسية، وفي احتمالات تشرد السكان، فهو يشجع المقرر الخاص على أن يواصل، بالتعاون

(١) الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، قرار الجمعية العامة ٦٠/١، الفقرة ١٣٢.

(٢) قرار الجمعية العامة ٦٦/١٦٥، الفقرات ٢، ٧-٨، ١٢-١٣، ١٨-٢٠، و٢٤.

مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، معالجة ما للتشرد الداخلي الناجم عن الكوارث من آثار وأبعاد متصلة بحقوق الإنسان، بهدف دعم جهود الدول الأعضاء في بناء القدرة على التكيف وتطوير قدراتها على الصعيد المحلي لمنع حدوث حالات التشرد أو توفير المساعدة والحماية لمن أُجبروا على الفرار^(٣). ويتسق ذلك مع الجهود المبذولة في إطار هذه الولاية، بما في ذلك إعداد المبادئ التوجيهية التشغيلية المنقحة المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية (المبادئ التوجيهية التشغيلية)، المقدمة كإضافة إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١١، والتي اعتمدها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(٤). ومنذ ذلك الحين، نُشرت المبادئ التوجيهية التشغيلية على نطاق واسع وُترجمت إلى عدد من اللغات، كما يتزايد استخدامها من جانب أصحاب المصلحة ذوي الصلة من أجل التوجيه العملي في الميدان، وكمراجع أساسي وأداة تدريبية في الأوضاع المتعلقة بالكوارث الطبيعية^(٥). علاوة على ذلك، كرس المقرر الخاص تقريره المواضيعي المقدم إلى الدورة السادسة والستين للجمعية العامة (A/66/285) لمسألتي تغير المناخ والتشرد الداخلي، حيث ركز فيه على دوافع وأشكال التشرد الداخلي الناجم عن آثار تغير المناخ، وقدم توجيهات بشأن تطبيق المبادئ التوجيهية على هذه الأوضاع.

٥- وقد أُدمجت المبادئ التوجيهية في الأطر الإقليمية والمحلية المتعلقة بمواجهة التشرد الداخلي، أو كانت المرجع الرئيسي في صياغة هذه الأطر. ففي كينيا، مثلاً، أسهمت الولاية في عام ٢٠١٠ في وضع مشروع سياسة بشأن المشردين داخلياً تركز على المبادئ التوجيهية، كما تشارك الولاية في دعم وضع مشروع قانون بشأن المشردين داخلياً. ويسر المقرر الخاص أن يشير إلى أن اتفاقية كمبالا التي كان يدعو بنشاط إلى التصديق عليها، تركز أيضاً على المبادئ التوجيهية، وتمثل الصك الإقليمي الأول المتعلق بحقوق الإنسان الذي يُعنى تحديداً بالمشردين داخلياً.

باء- الدورات التدريبية والمبادرات الأخرى لبناء القدرات

٦- أسهمت الولاية، خلال فترة التقرير، في أنشطة للتدريب وبناء القدرات، منها: الدورة الدراسية السنوية بشأن القانون المتعلق بالتشرد الداخلي، المعقودة في سان ريمو (٧-١٢ حزيران/يونيه ٢٠١١)، وهي الدورة التي قُدم فيها التدريب إلى ٢١ مسؤولاً حكومياً رفيعاً

(٣) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(٤) انظر A/HRC/16/43/Add.5.

(٥) للاطلاع على ترجمات المبادئ التوجيهية التشغيلية، انظر http://www.brookings.edu/reports/2011/0106_operational_guidelines_nd.aspx؛ وقد استخدمت هذه الترجمات في دورات تدريبية، مثل حلقة العمل الإقليمية المتعلقة بالكوارث الطبيعية والمشردين داخلياً، المعقودة في فيجي، التي نظمها مشروع بروكينغز - إل. إس. إي بشأن التشرد الداخلي خلال الفترة ٣-٦ أيار/مايو ٢٠١٠.

المستوى معينين. بمكافحة التشرد الداخلي ينتمون إلى ١٤ بلداً متأثراً بالتشرد؛ وحلقة العمل الإقليمية بشأن "حماية وتعزيز الحقوق في حالات الكوارث الطبيعية في منطقة البحيرات الكبرى وشرق أفريقيا" و"المخلف المعني باتفاقية الاتحاد الأفريقي بشأن حماية الأشخاص المشردين داخلياً وتقديم المساعدة لهم" المعقودة في كمبالا، أفريقيا (١٥-١٧ حزيران/يونيه ٢٠١١)؛ والمخلف الكيني لبناء القدرات (٢٣ أيار/مايو ٢٠١١)، المعقود في مومباسا.

٧- وأُتيحت أيضاً للمقرر الخاص فرصة المشاركة في عدد من المؤتمرات والمناسبات الدولية الأخرى. ففي سياق مشاركته في معالجة مسائل تتعلق بالتشرد الناجم عن تغير المناخ، شارك المقرر الخاص في اجتماع مائدة مستديرة للخبراء بشأن تغير المناخ والتشرد (٢٢-٢٥ شباط/فبراير ٢٠١١) عُقد في بيلاجيو، إيطاليا، ومؤتمر نانسن بشأن تغير المناخ والتشرد في القرن الحادي والعشرين (٦-٧ حزيران/يونيه ٢٠١١) المعقود في أوسلو. بالإضافة إلى ذلك، شارك المقرر الخاص في ما يلي: حلقة الخبراء الدراسية الثانية بشأن حالات التشرد الداخلي التي طال أمدها (١٩-٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١١) المعقودة في جنيف؛ وحلقة دراسية مباشرة عن طريق شبكة الإنترنت بشأن اتفاقية كمبالا عُقدت في جامعة هارفارد، بوسطن (٢٢ آذار/مارس ٢٠١١)؛ وحلقة نقاش بشأن تغير المناخ والتشرد عُقدت في مؤسسة بروكينغز بواشنطن العاصمة (٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١).

جيم - أنشطة الإدماج

٨- يرى المقرر الخاص أن تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً، بما في ذلك، من خلال مشاركته في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والتعاون مع وكالات رئيسية أخرى تابعة للأمم المتحدة، يشكل جانباً محورياً لولايته على النحو الوارد في قرار المجلس ٦/١٤. وخلال فترة التقرير، شارك المكلف بالولاية والعاملون في المفوضية السامية لحقوق الإنسان الداعمون لولايته في جميع مستويات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (الأعضاء الأساسيون، والفريق العامل، وفرق العمل). وتعاون المقرر الخاص أيضاً مع اللجنة بتقديم إحاطات عن زيارته القطرية والمسائل المواضيعية، في كل من نيويورك وجنيف، وذلك في إطار الاجتماعات الأسبوعية الخاصة للجنة. ويرى المقرر الخاص أن اللجنة تمثل مكاناً استراتيجياً يمكن فيه إدماج حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في جدول الأعمال الإنساني الأشمل.

٩- وبالإضافة إلى تعاون المقرر الخاص مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان، وهي الجهة الرئيسية التابعة للأمم المتحدة الداعمة لولايته، حافظ المقرر الخاص على التعاون الوثيق مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واستفاد من الدعم القيم المقدم منهما. وتضمن هذا التعاون والدعم، ضمن جملة أمور أخرى، ما يلي: الإحاطات الدورية من جانب المقرر الخاص بشأن الأنشطة المواضيعية أو القطرية؛ والمشاركة

في المناسبات الرئيسية التي تنظمها هذه الوكالات؛ والاجتماعات المنتظمة المتعلقة بالأوضاع القطرية وأولويات الزيارات؛ واجتماعات لوضع أو تنسيق النُهج والأنشطة المتعلقة بالاستراتيجيات؛ وتبادل الخبرات الفنية المتصلة بالمسائل المواضيعية والقطرية؛ والمساعدة القيّمة المقدمة من هذه الوكالات للتحضير للزيارات القطرية وتنفيذها. ويود المقرر الخاص أن يُعرب عن تقديره للدعم المقدم للولاية من هذه الوكالات التابعة للأمم المتحدة، وعن عزمه مواصلة هذا التعاون البناء.

دال- التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

١٠- بالإضافة إلى ما سبق، يسر المقرر الخاص أن يقدم معلومات بشأن تعاونه مع عدد من المنظمات الإقليمية والدولية خلال فترة التقرير، ومنها المنظمات والآليات الإقليمية الأفريقية، والبنك الدولي، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، ومنظمات وشبكات المجتمع المدني. وقد تعاون المقرر الخاص، وفقاً لأولويات ولايته، تعاوناً وثيقاً مع المنظمات الإقليمية في أفريقيا من أجل الترويج لاتفاقية كمبالا والتصديق عليها وتنفيذها على المستوى الوطني. ولبلوغ هذه الغاية، شارك المقرر الخاص في عدة اجتماعات، منها المؤتمر الوزاري للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا المتعلق بالمساعدة الإنسانية والتشرد الداخلي في غرب أفريقيا (٦-٧ تموز/يوليه ٢٠١١)، المعقود في أبوجا؛ والاجتماع التشاوري الإقليمي بشأن خطة العمل المتعلقة باتفاقية كمبالا لمنطقة شرق ووسط أفريقيا (٢٠-٢١ أيار/مايو ٢٠١١) المعقود في كينشاسا؛ والاجتماع التشاوري الإقليمي بشأن خطة العمل المتعلقة باتفاقية كمبالا للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (١٧-١٨ آذار/مارس ٢٠١١) المعقود في ليلونغوي، ملاوي؛ ومؤتمر قمة رؤساء الدول في المؤتمر الدولي لمنطقة البحيرات الكبرى (١٤-١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١) المعقود في كمبالا.

١١- كما واصل المقرر الخاص التعاون البناء مع البنك الدولي، لا سيما مع "وحدة النزاعات والجرائم والعنف"، ومع اللجنة الدولية للصليب الأحمر التي يسره أن يواصل معها الجلسة السنوية للحوار المفتوح بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك، ومع منظمات المجتمع المدني، سواء في المقار الرئيسية أم في الميدان. كما يود أن يُعرب بشكل خاص عن تقديره للدعم المقدم إلى ولايته من خلال المشروع المتعلق بالتشرد الداخلي، المشترك بين مؤسسة بروكينغز وكلية لندن للاقتصاد. ويُعرب أيضاً عن تقديره للتعاون القوي مع مركز رصد التشرد الداخلي، بما في ذلك بشأن الأنشطة المواضيعية وأنشطة بناء القدرات.

هاء- المشاركة القطرية

ملديف

١٢- بناءً على دعوة من حكومة ملديف، قام المقرر الخاص بزيارة رسمية إلى البلد في الفترة من ١٦ إلى ٢١ تموز/يوليه ٢٠١١، سعى خلالها إلى دراسة وضع الأشخاص المشردين داخلياً بسبب تسونامي عام ٢٠٠٤، ودراسة المسائل المتعلقة بمخاطر التشرد الداخلي المحتمل في المستقبل بسبب عدة عوامل، منها تأثيرات تغير المناخ (انظر الوثيقة A/HRC/19/54/Add.1). وتبين للمقرر الخاص أن تغير المناخ وبعض العوامل الأخرى التي تنفرد بها بيئة الجزر المنخفضة في ملديف تؤثر بالفعل في أسباب معيشة سكان العديد من الجزر وحقوقهم، بما في ذلك الحقوق في السكن والمياه المأمونة والصحة. وعلاوة على ذلك، تزداد مخاطر التشرد الداخلي المحتمل في المستقبل نتيجة لعوامل أخرى، مثل زيادة تواتر العواصف والفيضانات، وتآكل الشواطئ، والتملح، والاحتفاظ، والمخاطر المهددة للوجود بسبب ارتفاع منسوب سطح البحر.

١٣- ويستنتج المقرر الخاص من زيارته أن الحكومة بذلت جهوداً كبيرة في السنوات الأخيرة من أجل وضع خطط وطنية للتنمية وللحد من مخاطر الكوارث، واستراتيجيات ذات نطاق شامل للتكيف مع تغير المناخ تتناول الأبعاد الاجتماعية الاقتصادية لهذه المسائل وتلبي الحاجة إلى الحماية المادية. وتصدت الحكومة أيضاً لمسألة التشرد الداخلي الناجم عن تسونامي عام ٢٠٠٤ باعتبارها أولوية وطنية، وذلك بتقديم المساعدة إلى أكثر من ١٢ ٠٠٠ مشرد داخلياً، وإنشاء هياكل لتيسير وتنسيق البرامج المتعلقة بالمشردين داخلياً.

١٤- ومع ذلك، ففي سياق التحديات المختلفة التي تواجهها ملديف، يرى المقرر الخاص أن استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث والتكيف معها، رغم ضرورتها، لا تكفي لمنع التشرد الداخلي منعاً كاملاً، وأن تعزيز الاهتمام والالتزام الوطنيين بالتصدي للمسائل المتعلقة بالتشرد الداخلي يجب أن يكون أحد الأولويات الحالية للبلد. وبوجه خاص، يحث المقرر الخاص الحكومة على أن تضع، بدعم من المجتمع الدولي، إطاراً وطنياً لمواجهة التشرد الداخلي، بما يتفق مع المبادئ الدولية لحقوق الإنسان ومع المبادئ التوجيهية.

١٥- ولتحقيق هذه الغاية، يوصي المقرر الخاص الحكومة بما يلي: أن تضع وتعتمد مشروع قانون إدارة الكوارث؛ وأن تُدرج فيه إطاراً بشأن المشردين داخلياً؛ وأن تضع السياسات والتشريعات التنفيذية والوثائق الإرشادية التي تكفل التصدي الشامل على الصعيد الوطني للتشرد الداخلي، سواء الناجم عن الكوارث الطبيعية المفاجئة أم البطيئة الظهور؛ وتعزيز قدرات هياكل الدعم المؤسسية، مثل المركز الوطني لإدارة الكوارث، والسلطات المحلية ذات الصلة. ويحث أيضاً المقرر الخاص الحكومة على أن تراجع في أقرب فرصة،

أوضاع نحو ٦٠٠ ١ شخص لا يزالون مشردين نتيجة تسونامي عام ٢٠٠٤، من أجل تلبية احتياجاتهم المعيشية الملحة ومساعدتهم على الوصول إلى حلول دائمة.

كينيا

١٦- قام المقرر الخاص بزيارة قطرية رسمية إلى كينيا في الفترة ١٨-٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١١ من أجل دراسة الوضع الراهن للمشردين داخلياً في البلد، بمن فيهم المشردون نتيجة العنف الذي اندلع في الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ عقب الانتخابات، ولدراسة أسباب أخرى مثل الكوارث الطبيعية ومشاريع المحافظة على البيئة (انظر الوثيقة A/HRC/19/54/Add.2). وتبين له أن حكومة كينيا اتخذت عدة خطوات مهمة للتصدي للتشرد الداخلي في البلد، منها إعداد مشروع سياسة بشأن المشردين داخلياً، والمساعدة في عودة وإعادة توطين بعض المشردين داخلياً المتأثرين بموجة العنف الأخيرة التي اندلعت عقب الانتخابات - والتي أسفرت عن تشريد نحو ٦٦٤ ٠٠٠ شخص. وفي وقت كتابة هذا التقرير، كان يجري أيضاً إعداد مشروع قانون جديد بشأن المشردين داخلياً. وفي ضوء تكرر موجات التشرد الداخلي وتعدد أسبابه في تاريخ كينيا الحديث، يرى المقرر الخاص ضرورة وضع استراتيجية شاملة من أجل منع التشرد الداخلي القسري مستقبلاً، وتقديم المساعدة والحماية والحلول الدائمة الفعالة للمجتمعات المتأثرة بالتشرد.

١٧- وقد تبين للمقرر الخاص، من واقع زيارته الميدانية لأماكن التشرد أثناء وجوده في البلد، أن ثمة حاجة إنسانية ملحة لتناول الأوضاع المعيشية الراهنة للعديد من المشردين داخلياً ولحقوق الإنسان المكفولة لهم، بمن فيهم المشردون بفعل العنف الذي اندلع في الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ عقب الانتخابات، ومن أُجبروا على إخلاء غابات ماو. وشدّد على أن المشردين داخلياً، في كثير من المواقع التي زارها، يعيشون في ظروف مزرية منذ سنوات عديدة، تظلمهم خيام الطوارئ البالية التي لم تعد توفر المأوى اللائق، وبدا أنهم أُصيبوا بأمراض تنفسية مختلفة وبأمراض أخرى (لا سيما الأطفال)، ويُعانون على نحو متكرر من عدم كفاية الغذاء كماً ونوعاً، ويفتقر الكثير من أطفال هؤلاء المشردين إلى فرص الالتحاق بالتعليم الابتدائي.

١٨- وتبين أيضاً للمقرر الخاص أن عدم وجود نظم دقيقة وفعالة للتسجيل وجمع البيانات المصنفة أدى إلى عدم إدراج الكثير من المشردين داخلياً في البرامج التي تقدم المساعدة والحماية والحلول الدائمة. ويشعر المقرر الخاص بالقلق إزاء التقارير المتعلقة بزيادة أعداد أطفال الشوارع في بعض مناطق البلد نتيجة موجة العنف الذي اندلع في الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ عقب الانتخابات، ويُعتقد أن الكثير منهم مشردون داخلياً، ويرى أن العديد من المشردين داخلياً الآخرين الذين لم يسبق مطلقاً تسجيلهم أو مساعدتهم ربما يتدهور وضعهم بنفس القدر بسبب تشريدهم. ويحث المقرر الخاص السلطات على أن تستعرض، بدعم من المجتمع الدولي والمجتمع المدني، نظم جمع البيانات والتسجيل من أجل تقديم المساعدة للمشردين داخلياً الذين لا يزالون بحاجة إلى المساعدة، وتحديد الفئات الشديدة الضعف،

ووضع نظام أكثر فعالية وشمولاً لجمع البيانات في الوقت المناسب يستوعب جميع فئات المشردين داخلياً.

١٩- وأوصى أيضاً المقرر الخاص بأن تضع حكومة كينيا إطاراً قانونياً وسياساتياً بشأن المشردين داخلياً، بما في ذلك باعتماد مشروع السياسة ومشروع القانون المتعلقين بالمشردين داخلياً، وبالتصديق على اتفاقية كمبالا في أقرب فرصة. وفيما يتعلق بالحلول الدائمة، يشدد المقرر الخاص على أهمية ضمان أن تكون هذه الحلول مأمونة وطوعية ومستنيرة؛ وأهمية اعتماد نهج واسع يشمل إعادة التوطين والعودة والإدماج المحلي؛ وأهمية توفير الموارد الكافية لتحقيق هذه الأهداف. ويشدد على أن مساعدة المشردين داخلياً على تحقيق الحلول الدائمة تمثل خطوة مهمة نحو تحقيق المصالحة والسلام في كينيا. وفي هذا الصدد، يسر المقرر الخاص أن يشير إلى الأنشطة المجتمعية الجارية الرامية إلى بناء السلم وتحقيق المصالحة، ويشجع الحكومة والمجتمع المدني على مواصلة هذه الجهود بدعم من المجتمع الدولي.

ثالثاً- الاستجابة بصورة أكثر منهجية وعدالة للمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات

ألف- مقدمة ولحمة عامة

٢٠- رغم أن الصورة الشائعة للمشردين داخلياً هي أنهم يعيشون مكتظين في مخيمات كبيرة أو مستوطنات عشوائية غير قانونية أو مراكز إيواء جماعية، فإن الحقيقة هي أن معظم المشردين داخلياً يعيشون خارج هذه الأماكن المحددة بوضوح، أو "خارج المخيمات"^(٦). ويشير تعبير "المشردون داخلياً خارج المخيمات"، في هذا التقرير، إلى المشردين داخلياً الذين قد يعيشون بدلاً من ذلك في مجموعة متنوعة من الأماكن أو الأوضاع؛ فقد يقيمون في مناطق حضرية أو ريفية أو نائية، وقد يستأجرون أو يمتلكون مسكناً، أو يتشاركون في حجرة، أو يعيشون لدى أسرة مضيقة، أو يعيشون بلا مأوى، أو يسكنون مبنى لا يملكونه أو أرضاً لا يملكونها، أو يعيشون في مأوى مؤقتة أو أحياء فقيرة. وفي أحيان كثيرة، يؤدي عدد من العوامل إلى إهمال المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات أو إلى "احتجائهم عن الأنظار"، مما يؤثر في حصولهم على الحماية والمساعدة والحلول الدائمة لمشكلة تشردهم. وبينما تزايد الاعتراف بأهمية المسألة خلال السنوات الأخيرة، يستلزم الأمر مزيداً من الاهتمام

(٦) Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010, March 2011, p. 13; Inter-Agency Standing Committee (IASC), 7th Working Group Meeting, "Internally displaced persons outside camps: achieving a more equitable humanitarian response", WO/1006/3492/7, paras. 4, 7

المتضافر، بما في ذلك من جانب المجتمع المدني، من أجل تحقيق استجابة إنسانية أكثر عدلاً وحلول دائمة للمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات، فضلاً عن هياكل أفضل لدعم المجتمعات التي تستضيفهم. ويكفل هذا النهج أيضاً الامتثال للقانون الدولي المتعلق بالمشردين داخلياً، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والصكوك الإقليمية مثل اتفاقية كمبالا، والامتثال أيضاً للمعايير الدولية مثل المبادئ التوجيهية التي تقدم ضمانات لعدم التمييز ولا تفرق بين المشردين داخلياً المقيمين في المخيمات أو في أماكن أخرى أو خارجها.

٢١- والغرض من التقرير التالي هو أن يكون إسهاماً من المقرر الخاص في عملية أوسع نطاقاً ستستلزم مشاورات ومشاركة مستمرة من جانب طائفة كبيرة من أصحاب المصلحة. ويسلط التقرير التالي الضوء على أسباب حاجة المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات إلى تدخّلات محددة من جانب السلطات الوطنية والجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، ويُحدّد بالتفصيل ثلاثة مجالات للتركيز، هي المشردون داخلياً في المناطق الحضرية، والمجتمعات المضيفة، ودور السلطات المحلية والبلدية. ويتابع هذا التقرير أيضاً الأعمال السابقة التي قام بها المكلف بالولاية بشأن المسألة المطروحة، وتشمل: التقارير المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان، التي تحدد هذه المسألة باعتبارها تحدياً رئيسياً في مجال التشرّد الداخلي وبجانبها من المجالات ذات الأولوية بالنسبة إلى الولاية^(٧)؛ والخطوات المتخذة لوضع هذه المسألة في بؤرة اهتمام المجتمع الإنساني الأثمل من خلال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(٨)؛ والاهتمام المحدّد بالمسألة في سياق الزيارات القطرية التي يقوم بها المكلف بالولاية. ويتناول هذا التقرير أيضاً عدداً من المجالات الأخرى ذات الصلة الخاصة بالمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات، منها جمع البيانات، وقد اقترحت الجهات الفاعلة المعنية إيلاء اهتمام لهذه المجالات.

٢٢- ويعترف المقرر الخاص بأن عدداً من الجوانب الأخرى المتعلقة بالمشردين داخلياً خارج المخيمات بحاجة أيضاً إلى الاهتمام أو إلى تحليل أكثر دقة مما هو وارد في هذا الإسهام الأولي، بما في ذلك تقديم المساعدة للمشردين داخلياً في مناطق ريفية أو منعزلة، والتمييز الممكن بين حالات الكوارث الطبيعية والتزاعات والطوارئ المعقدة. ويشيد المقرر الخاص أيضاً بالتعليقات المفيدة المقدمة في سياق المشاورات السابقة، بما في ذلك خلال المناقشات التي دارت في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في تموز/يوليه ٢٠١٠، والتي طُرحت فيها المسائل المتعلقة بالمواضيع والعمليات لتحديد كيفية تحقيق استجابة إنسانية أكثر عدالة للمشردين داخلياً خارج المخيمات^(٩). وتشير هذه التعليقات إلى نطاق ومدى تعقد المسائل وإلى الحاجة إلى عملية

(٧) A/HRC/16/43; A/HRC/13/21.

(٨) اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، الاجتماع السابع للفريق العامل.

(٩) اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، محضر المناقشات التي دارت في الاجتماع السابع للفريق العامل التابع للجنة بشأن "المشردين داخلياً خارج المخيمات"، WO/1006/3492/7.

مستمرة لتنمية الخبرة وتعزيز الاستجابة العملية من جانب جميع الجهات الفاعلة المعنية. ويعتزم المقرر الخاص مواصلة التعاون الوثيق مع أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين بشأن جميع هذه المسائل، بالإضافة إلى الجوانب المحددة التي يتناولها هذا التقرير.

استعراض الوضع الراهن

٢٣- لا يزال نحو ٢٧,٥ مليون شخص في العالم مشردين داخل بلدانهم من جراء النزاعات المسلحة، والعنف الشامل، وانتهاكات حقوق الإنسان^(١٠). كما تعرض ٤٢ مليون شخص آخر للتشرد الداخلي من جراء الكوارث الطبيعية المفاجئة خلال عام ٢٠١٠^(١١). وتشير التقديرات إلى أن قلة قليلة من هؤلاء المشردين يعيشون في أماكن تشبه المخيمات^(١٢). ورغم أن للمخيمات مساوئها الخاصة بها (مثلاً، الانعزال عن المجتمع، والاعتماد على المساعدة الخارجية)، من الأيسر عموماً تقديم المساعدة للمشردين داخلياً المقيمين في مستوطنات جماعية بالمقارنة مع تقديمها للمشردين داخلياً المبعثرين بين السكان. فالمشردون المقيمون في مستوطنات لا يغيبون عن أنظار السلطات، ويسهل تمييزهم عن السكان المحليين، ويسهل تقديم الخدمات إليهم من الناحية اللوجستية بالمقارنة مع الوضع في حالة تشتت مجتمعات المشردين هنا وهناك. وفي حالة الأشخاص المشردين من جراء العنف المنفشي والنزاعات المسلحة، تبين أنه "في البلدان التي كان يعيش فيها المشردون داخلياً في أماكن متجمعة وأماكن مبعثرة، كانت إمكانية تقديم المساعدة والحماية إلى المشردين داخلياً المقيمين في الأماكن الجمعة أعلى بمقدار ضعفين منها في حالة المشردين المقيمين في أماكن مبعثرة"^(١٣).

٢٤- وقد أنشئ على مر السنين العديد من الأدوات الإرشادية وهياكل التنسيق من أجل تلبية احتياجات المشردين داخلياً في المخيمات، مثل مجموعة تنسيق المخيمات وإدارتها. وعلى النقيض من ذلك، لا يتاح للمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات إلا القليل نسبياً. وتتضافر عدة عوامل في أحيان كثيرة من أجل تركيز المساعدة والاهتمام على المشردين داخلياً في المخيمات. وتنشأ المخيمات أو المستوطنات في العديد من الحالات بشكل تلقائي بفعل التدفق المكثف للمشردين داخلياً الباحثين عن الحماية والمساعدة، أو كرد فعل لأوضاع الطوارئ التي عادة ما تستلزم فيها الاستجابة العاجلة أو الاستجابة المنقذة للحياة لتقديم مساعدة مكثفة في مناطق معينة (مثل مواقع الكوارث الطبيعية). غير أنه بمرور الوقت أدى التشرد الطويل الأمد في أماكن المخيمات العشوائية، في أحيان كثيرة، إلى إثارة شواغل مهمة

(١٠) IDMC, Internal Displacement, p. 13

(١١) IDMC, Displacement due to natural hazard-induced disasters: Global estimates for 2009 and 2010, June 2011, p.4

(١٢) IASC, WO/1006/3492/7, paras. 4, 5, 7

(١٣) IDMC, Internal Displacement, p. 13

إنسانية وإمائية وشواغل تتعلق بالحماية، بالنسبة إلى المشردين داخلياً ولبلد وأحياناً للمنطقة بأكملها. وفي بعض الحالات قد تكون هذه الأماكن عامل جذب للقطاعات السكانية الفقيرة التي قد تنتقل إلى المخيمات بغرض الحصول على ما يُقدم بها من خدمات أساسية ومساعدة، مما يزيد من تعقد المشكلة.

٢٥- وفي هذا الصدد، تم الاعتراف بجوانب الضعف في نظم الاستجابة، مثل الفجوة بين التدخلات للأغراض الإنسانية والتدخلات لأغراض الإنعاش المبكر والتنمية (وهي التدخلات التي تعزز الحلول الدائمة)، كما تدور بشأنها مناقشات موسعة. ويرى المقرر الخاص أن من شأن الإدارة الفعالة والمنهجية للمشردين داخلياً خارج المخيمات أن تعالج أوجه الضعف هذه، وأن تحسن أيضاً من الاستجابة العامة للتشرد الداخلي، وأن ترسخها في نهج قائم على حقوق الإنسان، وأن تسهم في تحقيق حلول دائمة. علاوة على ذلك، يشير المقرر الخاص إلى أن فوائد تحسين الاستجابة للمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات قد تتزايد أهميتها في سياق الاتجاهات العالمية، مثل التوسع الحضري السريع، والتشرد الناجم عن تغير المناخ.

التصدي لأسباب إهمال المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات: عن طريق جمع البيانات

٢٦- تؤكد جميع الأطر المعيارية ذات الصلة، بما فيها الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان والمعايير الدولية المتعلقة بالتشرد الداخلي، أن على السلطات الوطنية مسؤولية أولية عن تقديم الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً. والمهمة العملية الأولى للاضطلاع بهذه المسؤولية هي جمع البيانات "والمعلومات الموثوقة عن أعداد ومواقع وظروف المشردين، وهي معلومات ضرورية لوضع السياسات والبرامج الفعالة لتلبية احتياجاتهم وحماية حقوقهم"^(١٤). ومع ذلك، توصلت دراسة أجريت مؤخراً لاستقصاء ١٥ بلداً متأثراً بالتشرد إلى وجود نقص شديد في الأرقام الدقيقة المتعلقة بالمشردين داخلياً خارج المخيمات^(١٥). ويعد توفير هذه المعلومات في بداية التشرد وأثناءه خطوة أساسية، ولكن عادةً ما تتعرض هذه العملية للخطر بسبب عدم وجود نظم فعالة لجمع البيانات وللإستجابة في الوقت المناسب. ولا غنى عن هذه النظم في المرحلة المبكرة من أي حالة طوارئ وفي المكان الأول الذي يلجأ إليه المشردون داخلياً، وذلك لضمان متابعة ومساعدة المشردين داخلياً الذين ينتشرون فيما بعد بين السكان (بدلاً من البقاء في مخيمات). وفي بعض الحالات قد تؤدي الضغوط السياسية أو المالية إلى تقليل عدد المشردين داخلياً أو تضخيمه^(١٦)، كما أن منهجية جمع البيانات وإجراءات

(١٤) The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility, undated, p. 14

(١٥) Brookings-LSE Internal Displacement project, "From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement" 2011, p. 51

(١٦) Global Protection Cluster Working Group (GPC), Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, March 2010, p. 345

التسجيل ونطاقها وتوقيتها المناسب، مثلاً، يمكنها أن تقلل من عدد المشردين داخلياً أو تضخمه. وفي أوضاع التراعات، بشكل خاص، ينبغي أن تتضمن عملية جمع البيانات وإجراءات التسجيل ضمانات كافية لحماية سرية المعلومات المتعلقة بالمشردين داخلياً وحماية حقوق الإنسان المكفولة لهم، وأن تكفل الطبيعة الإنسانية الخاصة لهذه العملية. ومن الممكن أن يسهم التعاون مع المجتمع الدولي في هذه العمليات، بالإضافة إلى تدابير أخرى، في وضع هذه الضمانات.

٢٧- وفي بعض الأحيان لا يتيسر القيام بعملية جمع المعلومات والبيانات عن التشرّد الداخلي إلا بعد انتشار المشردين داخلياً بين عامة السكان واختلاطهم بهم. وقد يفضل المشردون داخلياً الاحتجاب عن الأنظار في بداية التشرّد لدواعي أمنية، وقد لا تكون نظم جمع البيانات متاحة في ذلك الوقت. وعادة ما يستلزم الأمر منهجيات جديدة ومختلفة لجمع البيانات عن المشردين داخلياً في هذه الأوضاع^(١٧). وقد بُذلت جهود مهمة في السنوات الأخيرة لتحسين منهجيات جمع البيانات في هذه المراحل المختلفة وفي السياقات المختلفة للتشرّد الداخلي. وتشمل هذه المنهجيات، مثلاً: الترميز الذي يمكن استخدامه لتقدير أعداد واحتياجات المشردين داخلياً خارج المخيمات^(١٨)؛ وآليات لاقتفاء أثر السكان؛ وطرائق جمع البيانات المصنفة (بحسب المكان والعمر والجنس، وما إلى ذلك) ومعايير الضعف، التي تتيح تقديم مزيد من المساعدة المحددة الهدف؛ والدراسات الاستقصائية للأسرة المعيشية، التي تتيح تحديد احتياجات المشردين داخلياً مع تجنب تمييزهم؛ ونُهُج التواصل مع المجتمع، التي تستفيد من الشركاء المحليين وهياكل المجتمع في تحديد المشردين داخلياً والوصول إليهم^(١٩). ومع ذلك، لا غنى عن مواصلة الجهود في هذا الصدد، سواء الجهود ذات الطبيعة التقنية أم جهود التوعية. وفي العديد من البلدان، بما فيها البلدان التي زارها المقرر الخاص، أدى الافتقار إلى النظم الفعالة للترميز وجمع البيانات في الوقت المناسب إلى عدم تحديد أعداد كبيرة من المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات وحرمانهم من المساعدة، مما يؤثر بشكل مباشر على حقوق الإنسان المكفولة لهم وعلى الحلول الدائمة.

الاحتياجات المحددة للمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات وللمجتمعات المضيفة لهم

٢٨- عادة ما يُطرح افتراض ضمني مفاده أن المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات أقل احتياجاً إلى الحماية والمساعدة لأنهم يتلقون الرعاية من الأسرة أو الجيران أو الأصدقاء، أو أنهم وجدوا بأنفسهم بشكل أو بآخر حلاً لوضعهم. وفي حين يختار بعض المشردين داخلياً

(١٧) GPC, Handbook for the Protection, p. 345.

(١٨) طُرحت طريقة الترميز في مبادرة مشتركة بين الوكالات. لمزيد من المعلومات، انظر <http://www.idp-profiling.org/profiling-resources.html>.

(١٩) GPC, Handbook for the Protection, p. 345; IDMC, Internal Displacement, p. 10.

البقاء خارج المخيمات لعدم رغبتهم في تلقي المساعدة أو لعدم حاجتهم إليها، وينجح آخرون في التقدم نحو إيجاد حلول دائمة بأنفسهم، فإن العديد من المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات ليسوا في هذه الأوضاع. وفي بعض الحالات قد يحتاج المشردون داخلياً إلى ما يقدمه المخيم المنظم من المساعدة والحماية، غير أن هذا الخيار ليس متاحاً لهم: فقد يُشردون في أماكن معزولة أو نائية (لا يوجد بها مخيم أو مجتمع مضيف)، وقد لا يتمكنون من الوصول إلى مناطق المخيمات، وقد يشعرون بالخوف من اكتشاف السلطات لهم، وقد تتعرض المخيمات للإغلاق أو لعدم التشجيع بسبب السياسات الحكومية. بل إنه عندما يستفيد المشردون داخلياً المقيمون خارج المخيمات من الموارد الأولية ومن الدعم والهيكل المقدمة من المجتمع المضيف، عادةً ما تتدهور هذه الموارد بمرور الوقت. ويلاحظ في العديد من الحالات أن المشردين داخلياً الذين تتوافر لديهم موارد كافية للتغلب على المصاعب خلال الأشهر الأولى من التشرّد يجدون هذه الموارد سريعة التناقص نتيجة ارتفاع تكاليف سكنهم، وافتقارهم إلى سبل الحصول على الأراضي وأسباب المعيشة، وعدم قدرتهم على الحصول على الخدمات الاجتماعية، وفقدانهم لمعظم الممتلكات المادية، وافتقارهم إلى الهياكل الداعمة المعتادة. نتيجة لذلك، قد يصبح بعض المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات أشد ضعفاً بمرور الوقت.

٢٩- وعلاوة على ذلك، قد ترحب الأسرة والأصدقاء والمجتمعات بالمشردين داخلياً ويقدمون لهم المساعدة في بداية الأمر، ولكن عندما تطول فترة بقائهم شهوراً أو سنوات قد يؤدي الضغط على الموارد إلى انهيار هذا الدعم وقد يحتاج المشردون داخلياً إلى البحث عن ترتيبات بديلة للمساعدة أو المعيشة، مما يسفر عن حركات تنقل ثانوية ووضع أشد ضعفاً. بل إنه عند تقديم مساعدة محددة للمشردين داخلياً في شكل غذاء أو مساعدة في حالات الطوارئ، عادةً ما توزع المساعدات على المشردين داخلياً خارج المخيمات مرة واحدة في بداية التشرّد وليس بصورة مستدامة على النحو المطلوب^(٢٠). وبالمثل، قد تُتاح برامج المساعدة الحكومية للفئات الضعيفة في المجتمع، لكنها عادةً ما تكون غير كافية نظراً إلى تصاعد الاحتياجات الناجمة عن التشرّد، أو قد تقدم المساعدة فقط لمن يحملون وثائق إقامة أو وثائق هوية قد يعجز المشردون داخلياً عن تقديمها، أو ربما يعزفون عن طلب هذه المساعدات خوفاً من لفت الأنظار إليهم لأسباب تتعلق بالأمن. كما أن التمييز القائم على وضع التشرّد قد يشكل أيضاً عقبة أخرى أمام الحصول على الخدمات الحكومية. وتهدف الاعتبارات الواردة أدناه إلى تقديم إطار أولي لتعزيز الاستجابة للاحتياجات الإنسانية والإنمائية للمشردين داخلياً خارج المخيمات، وللمجتمعات المضيفة لهم.

(٢٠) IASC, WO/1006/3492/7, para.10

باء - ثلاثة مجالات للتركيز

١ - المشردون داخلياً في المناطق الحضرية

المشردون داخلياً في المناطق الحضرية يعكسون تزايد اتجاهات التحضر

٣٠ - تشير الاتجاهات الحديثة للتشرد الداخلي إلى وجود عدد كبير ومتزايد من المشردين داخلياً في المناطق الحضرية، لا يعيش معظمهم في مخيمات رسمية^(٢١). وعادة ما يعيش المشردون داخلياً، لدى وصولهم إلى المناطق الحضرية، مختلطين مع عامة الناس، ويصبح من الصعب تحديدهم أو حمايتهم أو مساعدتهم. وتوجد أسباب عديدة تدفعهم إلى الانتقال إلى المناطق الحضرية، منها فرص العمل وأحياناً سلامتهم النسبية بسبب عدم الكشف عن هويتهم. وبحلول عام ٢٠٣٠، يُتوقع أن يزيد عدد سكان المناطق الحضرية على ٥ مليارات نسمة، ٨٠ في المائة منهم في مراكز حضرية في العالم النامي - وهي مناطق يزداد فيها النمو الحضري نتيجة تزايد عدد اللاجئين والمشردين داخلياً الذين يفضلون الاتجاه نحو المدن^(٢٢).

٣١ - ويرى الكثير من المشردين داخلياً أن المناطق الحضرية هي البيئة التي يمكنهم فيها إعادة بناء حياتهم، والحصول بصورة أفضل على الخدمات العامة وفرص العمل والموارد، سواء لفترة مؤقتة أم بصورة دائمة. فإذا توفرت نظم الدعم الضرورية، والتخطيط الحضري والأطر الحضرية، فمن الأرجح أن توفر العديد من المدن أماكن للإدماج المحلي أكثر من مخيمات المشردين داخلياً المعزولة أو أماكن التشرد النائية والريفية. وفي الوقت نفسه، عادة ما يتعرض المشردون داخلياً خارج المخيمات في المناطق الحضرية - لا سيما بعض الفئات الضعيفة أو الفئات ذات الموارد القليلة أو الدعم المحدود - لعدد من المخاطر. ونظراً إلى أن المشردين داخلياً الجدد ليس لديهم إلا القليل من الموارد المالية، إن وجدت، ويفتقرون إلى الوثائق أو إثبات الدخل اللازم لاستئجار مسكن في مكان آخر، فإنهم يضطرون في كثير من الأحيان إلى العيش في أحياء فقيرة أو مناطق خطيرة أو محرومة في المدن لا يتوفر بها أمن الحيازة، وتقل فيها فرص الحصول على الخدمات، ويتعرضون فيها بشكل أكبر للكوارث، ويكونون فيها أهدافاً محتملة للعنف الحضري والإخلاء القسري وحركات التنقل الثانوي. كما أن ارتفاع الإيجارات الذي يميز العديد من المراكز الحضرية حول العالم، وهو اتجاه من الأرجح أن يتزايد أيضاً، يجعل المشردين داخلياً أشد عرضة لفقدان سكنهم وعدم استقرار أوضاعهم السكنية - مما يسهم في زيادة الأحياء الفقيرة. وفي سياق زيارة المقرر الخاص إلى العراق في أواخر عام ٢٠١٠، تبين أن في بغداد وحدها أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ شخص، يُعتقد أن العديد

(٢١) IDMC, Internal Displacement, pp. 10-11, 13

(٢٢) Wilton Park, conference report, Urban risks: moving from humanitarian responses to disaster

prevention, 22-25 November 2010, p. 1

منهم مشردون داخلياً، يعيشون في مستويات فقيرة، في مأوى غير لائقة، ويعانون من شح أو انعدام الماء والخدمات الأخرى مثل الصرف الصحي وجمع القمامة. كما أن المشردين داخلياً في العديد من هذه المواقع، الذين اضطروا إلى العيش هناك لعجزهم عن دفع الإيجارات الباهظة أو لعدم قدرة الأسر المضيفة لهم على مواصلة دعمهم، معرضون أيضاً لخطر الإخلاء الوشيك.

٣٢- وتبين للمقرر الخاص أثناء زيارته القطرية الأخيرة إلى كينيا في أيلول/سبتمبر ٢٠١١ أن المشردين داخلياً بسبب العنف الذي اندلع في البلد في الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ عقب الانتخابات بلغ عددهم حوالي ٦٦٤ ٠٠٠ نسمة، وقد انتشر منهم أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ شخص بين عامة السكان (الكثير منهم في البلدات والمدن) دون أن يسجل أي منهم أو يحصل على مساعدة من الدولة. كما أن العديد ممن شردوا في دورات التشرد السابقة في كينيا (مثل فترة التسعينات) لم يحصلوا أيضاً على مساعدة. ورغم أن من المفترض عموماً أن هؤلاء المشردين داخلياً وجدوا بأنفسهم حلولاً لمشكلتهم عن طريق الأسر المضيفة والأصدقاء، لا يزال المقرر الخاص يشعر بالقلق لأن العديد من هؤلاء المشردين داخلياً، الذين يعاني معظمهم بالفعل من الفقر، ازداد تدهور أوضاعهم قد ينتهي بهم الأمر في أحياء حضرية فقيرة أو في الشارع. وفي هذا الصدد، حصل المقرر الخاص على تقارير تفيد بأن أطفال الشوارع، الذين يُعتقد أن الكثير منهم مشردون داخلياً، يتزايد تزايداً كبيراً في عدد من البلدات الكبيرة والمدن منذ العنف الذي اندلع في الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ عقب الانتخابات^(٢٣).

تلبية احتياجات المشردين داخلياً ومراعاة حقوقهم في سياق اتساع نطاق الفقر الحضري

٣٣- رغم أن الكثير من احتياجات المشردين داخلياً خارج المخيمات في المناطق الحضرية الفقيرة تتماثل في العديد من الحالات مع احتياجات غيرهم ممن يعيشون في هذه المناطق، فإن هؤلاء المشردين أيضاً احتياجات خاصة، وينبغي أن يكونوا جزءاً من برامج المساعدة والاستراتيجيات السياسية واستراتيجيات الحلول الدائمة الرامية إلى معالجة مسألة التشرد الداخلي في البلد. وقد تتضمن هذه العملية التصدي للتحديات الاجتماعية الاقتصادية الداخلية والإغاثية العامة المتعلقة بالفقر الحضري، بيد أنها مختلفة عنها. ويؤدي عدم الاعتراف بذلك إلى "سياسة تلقائية" تتناول مسألة المشردين داخلياً في سياق مشكلة الفقر الحضري الأوسع نطاقاً والمستعصية في كثير من الأحيان. ويعتقد المقرر الخاص أنه لا غنى في معظم السياقات عن اتخاذ نهج مركب يتضمن نهجاً قائمة على المجتمع وتدخلات محددة ودقيقة إزاء المشردين داخلياً - من أجل تلبية احتياجاتهم المحددة، وتذليل ما يواجهونه من صعوبات، ومعالجة شواغل حقوق الإنسان المكفولة لهم والتوصل إلى حلول دائمة، مع مراعاة احتياجات المجتمع المضيف بشكل عام. وعلاوة على ذلك، من شأن هذا النهج أن يمنع وقوع ضرر بسبب

(٢٣) انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/19/54/Add.2.

تفاقم الفقر الناجم عن إهمال الاحتياجات المحددة للمشردين داخلياً وإهمال الحلول المناسبة لمشكلة تشردهم. ومن شأن مساعدة المشردين داخلياً، لا سيما إذا اقترنت هذه المساعدة بتقديم الدعم للمجتمعات المضيفة، أن تحد من الاكتظاظ والبطالة، والفقر، وانعدام المسكن، وأن توطن السلام وجهود الإعمار، من أجل مصلحة المشردين داخلياً ومصلحة المدينة ككل.

٣٤- وفي الحالات التي يُعزى فيها التشرد الداخلي إلى تفشي العنف السياسي أو الإثني أو الطائفي، لا غنى أيضاً عن معالجة مسألة التشرد الداخلي من أجل تحقيق المصالحة والسلم الوطنيين^(٢٤). وينبغي إدراج وإشراك المشردين داخلياً المنتشرين في المناطق الحضرية في هذه العمليات وفي الحلول الدائمة ذات الصلة.

المشردون داخلياً في الحضر، والكوارث الطبيعية، وتغير المناخ، والتشرد داخل المدن

٣٥- الزيادة المتوقعة في التشرد الداخلي الناجم عن آثار تغير المناخ وما يتصل بها من تواتر حدوث الكوارث الطبيعية وشدها تمثل عاملاً آخر يشير إلى ضرورة الاستجابة بصورة أكثر اتساقاً وعدالة ومنهجية لاحتياجات المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات. ويعتبر تدهور أسباب المعيشة، الناجم جزئياً عن تغير المناخ، عامل "دفع" رئيسياً في تزايد حركة التشرد والهجرة من الريف إلى المدن، التي يتجه معظمها إلى الأحياء الحضرية الفقيرة والمستوطنات غير الرسمية التي توفر ظروفاً معيشية غير مستقرة. ويعتقد المقرر الخاص أن الأبعاد الحضرية للتشرد الناجم عن تغير المناخ يجب أن تراعى بصورة أساسية في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية على الأمدين المتوسط والطويل، وكذلك في تدابير التكيف^(٢٥). وينبغي أن تتضمن هذه التدابير وضع نظم معززة لرصد تدفقات المشردين داخلياً، ولتلبية احتياجات المشردين داخلياً خارج المخيمات في مناطق حضرية من المساعدة والحلول الدائمة. كما أن المشردين داخلياً، الذين من الأرجح ألا يُسجلوا في القوائم، من المرجح أن تقل فرص حصولهم على الخدمات وأسباب المعيشة، وأن يعيشوا في مناطق فقيرة عادة ما تقع في أماكن معرضة للخطر، مثل المناطق المنخفضة ومواقع دفن النفايات - مما يعرضهم لمزيد من المخاطر، مثل مخاطر السلامة البدنية، وفقدان المسكن، والتشرد الثانوي^(٢٦).

(٢٤) انظر lives and press releases by mandate: "Iraq: helping internally displaced persons improve their finding durable solutions, key aspects of peacebuilding", 29 September 2010; and "UN Expert: Comprehensive strategy on internal displacement essential to secure human rights of IDPs and consolidate peace and reconciliation in Kenya", 27 September 2011. Also: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements, 2010.

(٢٥) انظر أيضاً الوثيقة A/66/285، الفقرات ٦٦-٦٩.

(٢٦) A/66/285, para.68; Wilton Park, Urban risks, p. 3

٣٦- وبالإضافة إلى التشرّد في المدن، من المرجح أيضاً أن تؤدي الكوارث الطبيعية والعنف والتزاعات إلى حدوث حالات تشرّد معقدة داخل المدن، كما في حالة هاييتي في أعقاب زلزال عام ٢٠١٠. ونتيجة لتركز السكان والموارد ورؤوس الأموال والخدمات في المدن، من الممكن أن يكون تأثير الأضرار التي تلحق بالمدن نتيجة التزاعات أو الكوارث الطبيعية شديداً، بما في ذلك الأضرار التي تلحق بالجهود الإنسانية وجهود الإنعاش. وفي هذه الأوضاع، من الأرجح أن يكون النهج الأكثر فائدة هو الذي يهدف إلى تلبية الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً واحتياجات المجتمع بصورة أشمل (مثل الاحتياجات من البنية الأساسية والخدمات الأساسية) من خلال نهج قائم على الأحياء السكنية أو المجتمع المحلي، على نحو ما ينادي به المقرر الخاص^(٢٧).

٢- المشردون داخلياً والمجتمعات المحلية المضيفة

"الحلول" الراهنة داخل المجتمعات المحلية المضيفة: بين الوهم والحقيقة

٣٧- بينما يتأثر بشدة المشردون داخلياً المقيمون داخل المخيمات وخارج المخيمات بالعلاقات القائمة مع المجتمعات المضيفة، يُلاحظ أن المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات يندمجون بصورة وثيقة في مجتمعاتهم المضيفة، ولكنهم في الكثير من الحالات قد لا يتمكنون من الاعتماد على جهات فاعلة أخرى، مثل المنظمات الدولية أو هيئات المعونة. وقد بين تحليل لاتجاهات المشردين داخلياً أن في معظم البلدان التي تمت دراستها لم يكن معظم المشردين داخلياً خارج المخيمات يحصلون على مساعدة إلا التي يقدمها المجتمع المضيف أو الأسرة المضيفة^(٢٨). ولذلك، من شأن الفهم الأفضل لدور المجتمعات المضيفة وللمساعدة المحددة المقدمة منها أن يوحى بطرق جديدة لدعم جهود هذه المجتمعات في مساعدة المشردين المقيمين فيها.

٣٨- وقد استُخدم تعبير "المجتمع المضيف" لوصف المجتمع الذي يستضيف مخيماً أو مجموعة سكانية تعيش خارج المخيمات. غير أن هذا التعبير أصبح "عاماً"، مما يجنب في الكثير من الأحيان تعقد وتنوع المجتمعات التي يعيش فيها المشردون داخلياً. فأنواع المجتمعات المضيفة تتفاوتت تفاوتاً كبيراً من سياق لآخر. وفي العديد من الحالات يشير تعبير "المجتمعات المضيفة" ببساطة إلى المجتمعات التي يستضيف فيها الأقارب أو الأصدقاء فرداً من الأسرة. وفي أوقات أخرى، يشير هذا التعبير إلى المجتمعات المقيمة في الأماكن التي فر إليها المشردون داخلياً ومكثوا فيها خلال فترة التشرّد. وفي أحيان كثيرة قد تكون المجتمعات المضيفة والأسر المضيفة فقيرة أو تعيش هي نفسها في ظروف غير مستقرة. وقد تفتقر إلى الأمن المادي وإلى

(٢٧) United Nations, press release by mandate, "Haiti still in crisis, says U.N. Expert on Displaced Persons", 18 October 2010.

(٢٨) IDMC, Internal Displacement, p. 13

سبل الحصول على الخدمات الأساسية، وقد تكون هي أيضاً متأثرة بتزاع أو بكارثة طبيعية. وفي بعض الحالات تستقبل المجتمعات المضيضة وافدين جددًا، وفي حالات أخرى قد تعيد إدماج العائدين. وفي سياقات أخرى، مثل تلك التي تحدث فيها موجات تشرد متكررة أو دورية، قد تتألف المجتمعات المضيضة من المشردين داخلياً الذين شردوا لفترة طويلة.

٣٩- ورغم هذه التحديات، عادةً ما تكون المجتمعات المضيضة هي السبيل إلى ضمان توفير خدمات المساعدة الأساسية للمشردين داخلياً، وإلى عمل المنظمات الإنسانية، وإلى إيجاد حلول دائمة. كما تكون المجتمعات المضيضة في معظم الأحيان "أول من يتصدى" للآزمات، وقد ترحب هذه المجتمعات بالمشردين لدى وصولهم وتقدم لهم الدعم والمساعدة. ولكن عندما تطول فترة التشرد قد تحدث توترات نتيجة التنافس على الموارد الشحيحة، وفرص العمل، أو نتيجة الاختلافات الأساسية الدينية أو الإثنية أو الثقافية أو غيرها - وهي خلافات تتعلق بالتزاع المسبب للتشرد في المقام الأول أو تتفاقم بسببه. وبدون أطر ومؤسسات فعالة تستجيب لاحتياجات المشردين داخلياً المقيمين في هذه المجتمعات ولظروفهم الخاصة، يُتوقع أن تؤدي هذه التوترات والتنافس على الموارد والخدمات إلى تأثير غير متناسب على أضعف فئات المشردين داخلياً، مثل الأسر المعيشية التي تعولها امرأة، والأطفال، والمسنين، وأن تعرضهم لانتهاكات حقوق الإنسان وللإستغلال والفقير.

٤٠- وقد تنشأ التوترات أيضاً نتيجة لتصورات المجتمعات المضيضة بأن احتياجاتهم الشخصية قد أهملت أو أن المشردين داخلياً يلقون معاملة تفضيلية. وقد توصلت دراسة^(٢٩) أجريت مؤخراً في اثنين من الأحياء الحضرية في بوغوتا، كولومبيا، إلى أن التوترات بين المجتمعات المضيضة والمشردين داخلياً تُعزى أساساً إلى الظن بأن المشردين داخلياً يلقون معاملة تفضيلية في سياق الفقر الحضري الواسع الانتشار. وفي غينيا، يُلاحظ أن المجتمعات المضيضة التي تناضل من أجل إعادة البناء بعد الهجمات التي شنت عليها أصبحت أكثر ضعفاً نتيجة التشارك في الموارد الضئيلة مع المشردين داخلياً^(٣٠). ونظراً إلى أن بعض هذه التحديات قد ينشأ أيضاً في أوساط مخيمات المشردين داخلياً، فمن المتوقع أن يتأثر بشكل خاص المشردون داخلياً الذين يعيشون في المجتمع المحلي بحسب مستوى اعتمادهم على الدعم غير الرسمي المقدم من المجتمع. وفي هذا الصدد، فإن زيادة التركيز على مساعدة المجتمعات المضيضة، جنباً إلى جنب مع مساعدة المشردين داخلياً، من أجل منع التوترات أو مظاهر التفاوت أو وقف تزايد ضعف المجتمعات المضيضة، يشكّل تحدياً للجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية على السواء.

Brookings-LSE Project on Internal Displacement and the International Committee of the Red Cross, The effects of internal displacement on host communities: A case study of Suba and Ciudad Bolivar Localities in Bogota, Colombia, 2011 (٢٩)

.IDMC, "Host communities struggle to bear burden of hosting IDPs," November 2004 (٣٠)

تحديد الممارسات والفجوات القائمة: نحو تهيئة استجابة أفضل من حيث المنهجية وإمكانية التنبؤ بها

٤١ - يُلاحظ أن عدداً من الجهات الفاعلة الوطنية والدولية تنفذ بالفعل نهجاً قائماً على المجتمع في سياق برامج مساعدة وحماية المشردين داخلياً، أو أدرجت المشردين داخلياً في المشاريع المجتمعية بشكل عام، مثل استراتيجيات تخفيف الفقر ومشاريع توفير أسباب المعيشة. وتقدم العديد من الخبرات المكتسبة من تنفيذ هذه المبادرات دروساً قيّمة أو ممارسات جيدة. غير أن هذه الخبرات تبقى في كثير من الأحيان طي الكتمان أو ظرفية أو غير موثقة. ولذلك لم تُدرج هذه الخبرات في الجهود الرامية إلى تعزيز ومنهجة الاستجابة الإنسانية والإنمائية الشاملة للمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات. ومع ذلك، أُتخذت مؤخراً بعض الخطوات الأولية في هذا الصدد: فقد نوقشت مسألة المشردين داخلياً خارج المخيمات في إطار اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ٢٠١٠، كما شرع عدد من الوكالات أو الأفرقة الفرعية التابعة للجنة المذكورة في إجراء استعراض ذاتي أو عمليات أخرى، مثل جمع أفضل الممارسات^(٣١). كما تضمنت هذه الولاية الاعتبار ذات الصلة بالمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات والنهج القائمة على المجتمع، في سياق الزيارات القطرية، ووضع أدوات إرشادية^(٣٢). ومع ذلك، سيظل من الضروري بذل جهود أكثر اتساقاً وشمولاً في هذا الصدد.

٤٢ - وقد دأب المقرر الخاص على تشجيع الجهات المانحة والوكالات الإنسانية والإنمائية على توسيع نطاق تركيزها ليشمل دعم المجتمعات المضيفة للمشردين داخلياً. ويرى المقرر الخاص أنه بالرغم من ضرورة تلبية الاحتياجات المحددة للمشردين داخلياً المتعلقة بحالات التشرد، لا غنى أيضاً عن نهج مجتمعي يلبى أيضاً احتياجات المجتمعات المحلية والأسر المضيفة المتأثرة بالتشرد^(٣٣). ومن شأن وضع نظم دعم أكثر قابلية للتنبؤ بها ودليل بأفضل الممارسات، ومعايير لهذا الغرض، أن يُيسر إلى حد كبير هذه الاستراتيجيات. ويرى المقرر الخاص أيضاً، رغم ذلك، أن تحقيق النجاح يستوجب أن تتجاوز المساعدة المقدمة للمجتمعات المتأثرة بالتشرد وللمشردين داخلياً نطاق المعونة الإنسانية وأن تتضمن تدخلات إنعاشية وإنمائية^(٣٤).

(٣١) For example: a draft handbook, "Humanitarian Action through Community Based Capacity Development for displaced populations AND host communities in urban areas", developed by UNICEF and the IFRC, is soon to be released; and see 'Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas', 2010, by the IASC Task force on Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas

(٣٢) انظر الوثيقة A/HRC/16/43/Add.5، الصفحتان ٢٥ و ٢٦؛ والوثيقة A/HRC/13/21/Add.4، الفقرات ٣٤-٤٣؛ والبيان الصحفي، هائي.

(٣٣) الوثيقة A/HRC/16/43، الفقرة ٧٤.

(٣٤) انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/13/21/Add.4، الفقرة ٤٣.

تقدير الاحتياجات وتقديم المساعدة في ترتيبات الاستضافة

٤٣- من شأن الاستجابة المحسّنة والأكثر منهجية لاحتياجات المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات أن تساعد أيضاً على معالجة عدد من المسائل الأخرى، منها الطبيعة الهشة والمشاكل المتعلقة بالحماية التي تثيرها ترتيبات الاستضافة غير الخاضعة للمراقبة وغير المتلقية للمساعدة، مثل الترتيبات القائمة بين المشردين داخلياً والأسر المضيفة أو الأصدقاء. ونظراً إلى أن المشردين داخلياً يعتمدون اعتماداً كبيراً أو كلياً على ما تقدمه الأسر المضيفة من مساعدة ومأوى، فقد تتعرض فئات معينة من المشردين داخلياً، مثل الفئات الضعيفة المتمثلة في النساء والأطفال والمسنين، لعدد من المخاطر المتعلقة بالحماية، مثل الانتهاك والاستغلال والعنف الجنسي من جانب المجتمعات المضيفة لهم. وفي هذا الصدد، أوصت هذه الولاية بإنشاء آليات مناسبة للرصد والمظالم، وبالقيام بأنشطة أخرى مثل الزيارات التي يقوم بها الأخصائيون الاجتماعيون، والتعاون مع الجمعيات المحلية ومراكز تقديم المشورة، وإنشاء خط هاتفي مباشر، من أجل تحسين سبل حماية المشردين داخلياً المقيمين لدى الأسر المضيفة^(٣٥).

٤٤- ولا غنى أيضاً عن إنشاء هياكل لتقديم المساعدة في حالات الطوارئ والدعم التكميلي، من أجل مواجهة الأوضاع الناجمة عن انهيار ترتيبات الأسرة المضيفة أو عدم كفاية هذه الترتيبات. وفي حالات كثيرة، قد يستند ما تقدمه الأسر المضيفة من مساعدة وضيافة، في المقام الأول، إلى العلاقات القائمة مع بعض أفراد الأسرة دون غيرهم (كالزوج أو الزوجة مثلاً)، ولذلك عندما تتفكك الأسرة النووية المشردة داخلياً أثناء فترة التشرّد قد يُضطر بعض أفراد الأسرة إلى المغادرة والبحث بأنفسهم عن حل. وفي أوضاع أخرى، قد يصل الإجهاد المترن بتقديم المساعدة والمأوى للمشردين داخلياً لفترات طويلة إلى حد تعجز معه الأسر المضيفة عن مواصلة تقديم هذا الدعم دون تلقي مساعدة. وفي جميع هذه الأوضاع يجب على المشردين داخلياً، في حالات كثيرة، أن يغادروا الأسرة المضيفة. كما أن ضمان وجود النظم التي تدعم ترتيبات الاستضافة وتقديم بدائل الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً الذين لم يعد يمكنهم البقاء في هذه الترتيبات يمثل عاملاً حيوياً لمنع أضعف فئات المشردين داخلياً من اللجوء إلى آليات تكيف سلبية، مثل الزواج المبكر والأنشطة المعيشية الخطيرة والاستغلالية، ولتجنيبهم العيش في أوضاع غير مستقرة.

^(٣٥) See also A/HRC/16/43/Add.5, p. 21

٣- دور السلطات المحلية والبلدية

٤٥- بما أن الدولة مسؤولة بصورة أولية عن حماية ومساعدة المشردين داخلياً، فلا غنى عن اتخاذ وتشجيع نهج حكومي شامل إزاء الاستجابة للمشردين داخلياً. غير أن السلطات المحلية والبلدية تكون عادة في المقدمة، وتتصدى لكل من الجوانب الإنسانية العاجلة لتدفقات المشردين داخلياً، والضغوط المتعلقة بالتشرد لفترات أطول وتقديم الخدمات الأساسية لهم. ومع ذلك، كثيراً ما تفتقر هذه السلطات إلى الموارد اللازمة للتصدي لهذا التحدي، مما ينعكس عن وجود فجوات بين السياسات التي تتقرر في العاصمة والسياسات المنفذة محلياً، وعن العلاقات المعقدة بين السلطات المحلية والوطنية والجهات الفاعلة الدولية العاملة في البلد. وقد يبدو ذلك واضحاً تمام الوضوح في حالة المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات، الذين تقل فرص استفادتهم من المساعدة البديلة المقدمة من المنظمات غير الحكومية. وفي الوقت نفسه، تضطلع السلطات المحلية والبلدية بمسؤوليات محددة وتؤدي دوراً حيوياً في دعم حقوق الإنسان المكفولة للمشردين داخلياً داخل مجتمعاتهم، وفي تنفيذ البرامج الخاصة بالمشردين داخلياً والبرامج المجتمعية، وتيسير الوصول إلى حلول دائمة، بما في ذلك الإدماج المحلي.

دعم حقوق الإنسان للمشردين داخلياً داخل مجتمعاتهم

٤٦- بما أن السلطات المحلية هي جهة الاتصال المباشر بالمشردين داخلياً، ونظراً إلى دورها في تقديم الخدمات المحلية ووضع الاستراتيجيات الإنمائية المحلية، فعادة ما تكون هذه السلطات هي أفضل من يحدد ويساعد المشردين داخلياً خارج المخيمات الذين يعيشون في مجتمعاتهم المحلية. ويمكن للسلطات المحلية أن تدعم عمليات تحديد سمات المشردين داخلياً، وأن تيسر عملية استبدال واقتناء وثائق الهوية أو الإقامة أو غيرها من الوثائق - وهما خطوتان مهمتان تمكنان المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات من الحصول على ما يستحقونه من مساعدة وحقوق ومزايا، سواء بوصفهم مشردين داخلياً أو مواطنين. ومن شأن هذه المساعدة أن تتيح لهم الاستفادة من نظم الضمان الاجتماعي الوطنية، ومن الخدمات العامة والموارد المتاحة للمواطنين، والحصول على سلسلة من الحقوق الأخرى (كالحقوق المتعلقة بالتملك، والحالة المدنية، والسكن). وفي حالة العراق، مثلاً، حيث كان الأمن الغذائي يمثل مشكلة لقطاع كبير من السكان، تلقت هذه الولاية تقارير تفيد بأن المشردين داخلياً الذين ينتقلون من محافظة إلى أخرى يعجزون في كثير من الأحيان عن تحويل بطاقات الإعاشة الغذائية إلى مناطق التشرد الجديدة^(٣٦).

٤٧- وفي كثير من الأحيان يقع المشردون داخلياً ضحية التمييز المباشر أو غير المباشر في المجتمعات المضيفة، وذلك بسبب وصفهم أو تصنيفهم كمشردين داخلياً. وفي بعض الحالات

(٣٦) انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/16/43/Add.1، الفقرتان ٤٥ و٥٣.

يستند هذا التمييز إلى الاختلاف الإثني أو إلى اختلافات أخرى، في حين يُعزى في حالات أخرى إلى مشكلات أكثر هيكلية. وفي سياق الزيارات القطرية للمقرر الخاص، تبين له أن المشردين داخلياً عادةً ما يُحرَمون من الخدمات الأساسية، مثل التعليم الابتدائي والخدمات الصحية، ويُعزى ذلك إلى أن المدارس أو المرافق الصحية المحلية تعاني بالفعل من نقص التمويل أو من الاكتظاظ، أو يُعزى إلى أسباب بيروقراطية بحتة^(٣٧). وفي هذه السياقات، قد تطلب المؤسسات الصحية والتعليمية المحلية من أسر المشردين داخلياً تقديم ما يُثبت إقامتهم أو رسوماً خاصة (عن خدمات تُقدّم عادةً مجاناً) لكي تتمكن من مدّ خدماتها إليها بصورة فعالة. وتعكس هذه الأوضاع الحاجة إلى نُظم فعالة للتنسيق والتحويل المالي في الوقت المناسب بين السلطات المركزية والمحلية، بما في ذلك المناطق التي فرّ منها المشردون داخلياً، بما يمكن من تقدير حجم التدفق المحلي للمشردين داخلياً وما يتصل بذلك من احتياجات.

٤٨ - وقد تؤثر العوامل الديمغرافية والإثنية، أو الأولويات السياسية للسلطات المحلية، في درجة ترحيب هذه السلطات بالمشردين داخلياً ومساعدتهم أو في اعتمادها "سياسة" غير رسمية بعدم المساعدة. ويكتسي ذلك أهمية خاصة في الأوضاع التي قد يؤثر فيها التشرد الداخلي في التركيبة الإثنية أو الدينية أو غيرها لأية منطقة. ويعد المشردون داخلياً خارج المخيمات، بشكل خاص، أهدافاً سهلة في هذه الحالات، حيث يرسم لهم جيرانهم صورة نمطية بأنهم مشردون داخلياً، وقد يتعرضون للتمييز ومشاكل أمنية، منها الاحتجاز التعسفي، والمداهمات، والتشرد الثانوي إذا ما "طُردوا" من مجتمعاتهم المضيفة. وقد تؤدي عمليات معينة إلى تفاقم هذا الوضع، منها إجراء التعداد الوطني أو المحلي، أو الانتخابات^(٣٨). ويمكن للسلطات المحلية أن تؤدي دوراً حاسماً في هذه الأوضاع، وذلك بتعزيز ثقافة احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والتنوع، وتقديم بيانات عامة لهذا الغرض، واتخاذ خطوات فعالة لضمان الحماية الفعالة للمشردين داخلياً من التمييز والمضايقة والاضطهاد. ولا غنى أيضاً عن اتخاذ تدابير خاصة لتعزيز الاتصال بأضعف فئات المشردين داخلياً وحمايتهم وتيسير حصولهم على حقوقهم، بمن فيهم الشباب والإناث اللاتي يتولين رعاية الأسرة المعيشية، والمسنون^(٣٩).

تنفيذ تدخلات خاصة للمشردين داخلياً، والبرامج القائمة على المجتمع

٤٩ - يلاحظ أن السلطات المحلية قد لا تكون قادرة في جميع الأحيان على تنفيذ الأطر الوطنية المتعلقة بالمشردين داخلياً تنفيذاً تاماً أو مستعدة لذلك، حتى وإن كانت هذه الأطر اعتمدت من السلطات المركزية. وقد تواجه السلطات المحلية قيوداً في تطبيق التشريعات والبرامج المتعلقة بالمشردين داخلياً بسبب مسائل هيكلية، أو بسبب الاحتياجات المتضاربة

(٣٧) انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/16/43/Add.1، الفقرتان ٤٥ و ٥٣، والوثيقة A/HRC/19/54/Add.2.

(٣٨) انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/16/43/Add.1، الفقرة ٥٥.

(٣٩) المرجع نفسه، الفقرتان ٣٧-٣٨.

للفئات المحلية الأخرى داخل المجتمع، وقد تفتقر إلى القدرة أو الموارد المالية أو الإرادة السياسية أو فهم احتياجات المشردين داخلياً. فإذا اعتمدت السلطات الوطنية برامج وأطر وطنية محددة تتعلق بالمشردين داخلياً، فإنها بذلك تتحمل مسؤولية مناظرة عن توفير القدرات التشغيلية والمؤسسية التي تكفل تنفيذ هذه البرامج والأطر، وتحويل الأموال اللازمة للأنشطة ذات الصلة في الوقت المناسب. غير أن التدابير اللازمة لمواجهة هذه التحديات، ومنها اتخاذ إجراءات أكثر مرونة يمكن تفعيلها في حالات الطوارئ، غالباً ما لا تكون مدرجة في الأطر الوطنية المتعلقة بالاستعداد والمشردين داخلياً.

٥٠- ومن منظور تقني، يمثل المشردون داخلياً المقيمين خارج المخيمات تحدياً آخر. فعدم القدرة على تحديد وتقدير احتياجات هؤلاء المشردين في المخيمات قد يجعل من الصعب أو من المستحيل للسلطات المحلية أن تبرر طلباً للحصول على مزيد من الموارد أو أن تستفيد من البرنامج القائم المتعلق تحديداً بالمشردين داخلياً. وقد يؤدي ذلك بدوره إلى عدم إدراجهم في هذه البرامج أو إلى عدم ضمان حصولهم على الخدمات المقدمة في المجتمع - وهو ما يشير إلى ضرورة دعم السلطات المحلية في المهمة الأساسية المتمثلة في جمع بيانات مصنفة عن عدد المشردين داخلياً خارج المخيمات وعن احتياجاتهم الخاصة.

٥١- وبمقدور السلطات المحلية والبلدية أن تؤدي دوراً رئيسياً في التواصل مع السلطات الحكومية الوطنية ومع المجتمعات المتأثرة بالتشرد، وكذلك في وضع وتنفيذ البرامج الخاصة بالمشردين داخلياً والبرامج القائمة على المجتمع. وقد يكون دعم السلطات المحلية في وضع برامج قائمة على المجتمع خطوة جديرة بتقدير خاص عندما تتعامل السلطات مع الطلبات المتنافسة للقطاعات السكانية الضعيفة الأخرى التي تشعر بأن احتياجاتها قد أهملت. وينبغي لهذه البرامج أن تركز على بيانات مصنفة عن المشردين داخلياً والمجتمع المضيف، تشمل جوانب ضعفهم المحددة واحتياجاتهم وآليات التكيف، وأن تكون هذه البرامج تشاركية وشاملة. وقد تتفاوت البرامج القائمة على المجتمع تفاوتاً كبيراً بحسب السياق، وإن كان من الممكن أن تتضمن تقديم المساعدة المالية أو العينية إلى الأسر المضيقة؛ أو برامج تنشيط المجتمع؛ أو توسيع وتعزيز الهياكل الأساسية والخدمات المحلية. وينبغي الاستثمار في بعض المجالات، مثل دعم السلطات المحلية، وذلك من خلال التوعية والتدريب، بما في ذلك بشأن مسائل تقنية مثل إجراء العمليات التشاورية وجمع البيانات وتخطيط البرامج.

٥٢- ويجب دائماً ألا تغيب الاعتبارات السياسية عن الأذهان. وبالإضافة إلى دور الجهات الفاعلة الدولية في التعاون مع السلطات المركزية في وضع السياسات، ينبغي لهذه الجهات إدراج ووضع استراتيجيات للتعاون مع السلطات المحلية، ومراعاة الحساسيات المحلية. ويصدق ذلك بشكل خاص عندما تكون الحكومة لا مركزية، وعندما لا تصل السلطات الحكومية إلى جميع مناطق البلد أو لا يكون لها تأثير فعال عليها، أو عندما تعجز السلطة المركزية عن فرض سياساتها بقوة على الشؤون المحلية.

الحلول الدائمة

٥٣- ينبغي للسلطات المحلية والبلدية المسؤولة عن التنمية المحلية والخدمات الاجتماعية والأمن في مناطقها أن تبدي اهتماماً وتحمل مسؤولية خاصة بشأن ضمان حصول المشردين داخلياً خارج المخيمات على المساعدة من أجل الوصول إلى حلول دائمة. وفي بعض الحالات، تتضمن هذه الحلول الإدماج المحلي في المجتمع المضيف، وهي عملية تؤدي فيها السلطات المحلية دوراً رئيسياً ويكون جمع الممارسات الجيدة المتعلقة بها أمراً مفيداً. ومن الممكن أيضاً أن تسهم هذه السلطات في الوصول إلى حلول دائمة أخرى، منها العودة وإعادة الاستيطان في مكانٍ آخر من البلد، بطرق منها: ضمان تحديد المشردين داخلياً في مجتمعاتهم وإدراجهم في برامج الحلول الدائمة على الصعيد الوطني؛ وتحسين حصول المشردين داخلياً على المعلومات؛ وتيسير تحويل الوثائق أو الزايا التي حصلوا عليها أثناء التشرّد. ويمكن أيضاً لهذه السلطات أن تيسر الوصول إلى حلول انتقالية أو توليفة من الحلول، كالسماح للمشردين داخلياً بالاحتفاظ بحقوق معينة، مثل تصاريح الإقامة في المجتمعات المضيغة أثناء ترتيب أمور حياتهم الجديدة في منطقة العودة وضمان سلامة هذه المنطقة، أو بتيسير الإجراءات بحيث يمكن لبعض أفراد الأسرة الاستمرار في العمل في المجتمع المضيف بينما يعود سائر أفراد الأسرة إلى الوطن الأصلي. وعندما يعود المشردون داخلياً إلى المجتمع المضيف الذي هو موطنهم الأصلي، سيكون على السلطات المحلية أن تؤدي أيضاً دوراً محورياً في استعادة حقوقهم، ومعالجة بعض المشاكل، مثل شغل المسكن من قبل الغير، وهي مشكلة قد تنشأ عن طول فترة غيابهم.

٥٤- وعندما يكون الإدماج المحلي هو الحل المفضل للمشردين داخلياً، يكون من الضروري في كثير من الأحيان اتخاذ تدابير إضافية لمصلحة كل من المشردين داخلياً ودوائهم المحلية. وأهم هذه التدابير هي التدابير المتعلقة بالأرض والسكن وأسباب المعيشة، من أجل معالجة مشاكل الاكتظاظ والاعتماد على الغير والتملك غير القانوني، وهي مشاكل تؤثر عادة في المشردين داخلياً أثناء تشردهم. ولا غنى في هذه العملية عن مشاوره ومشاركة المجتمعات المتأثرة المضيغة والمشردين داخلياً على السواء، لكي يمكن تجنب البرامج غير الناجحة وعمليات التشرّد الثانوي. وينبغي أيضاً إتاحة سبل وصول المشردين داخلياً إلى الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية الوطنية والدولية^(٤٠).

٥٥- أما السياسات الوطنية المتعلقة بالإدماج المحلي فيجب أن تُترجم إلى دعم سياسي ومالي للسلطات وللمجتمعات المحلية^(٤١). ومن شأن عمليات تحديد سمات المشردين داخلياً

(٤٠) انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/13/21/Add.4، الفقرات ٣٤-٤٣.

(٤١) Brookings, IDMC, Norwegian Refugee Council, IDPs in protracted displacement: is local integration a solution? May 2011, p. 7

واستطلاع نواياهم لمعرفة الحلول الدائمة التي ينشدونها^(٤٢)، أن تساعد في تقدير الموارد والتدابير اللازمة. وهذه العمليات مهمة لأغراض التخطيط، كما أنها تحسن سبل حصول الجهات الفاعلة المحلية والبلدية، بما في ذلك الجهات الفاعلة الإنمائية، على التمويل الوطني والدولي. وينبغي لمعظم برامج الإدماج المحلي الفعالة أن تجمع بين التدخلات الخاصة بالمشردين داخلياً وبين البرامج التي تكون على نطاق المجتمع المحلي. فإن كانت أعداد المشردين داخلياً كبيرة، فمن الممكن أن يمثل إدماج مسائل التشرد في الخطط المحلية المتعلقة بالتنمية وتخفيف الفقر وبرامج الإدماج في أسواق العمل استراتيجية فعالة يمكن تحسينها بالمشاركة النشطة لممثلي المشردين داخلياً^(٤٣). وعلاوة على ذلك، يمكن الاستفادة من مصادر أخرى للممارسة والخبرة، مثل ممارسات الإدماج المحلي المبتكرة التي استخدمت في سياق برامج إدماج اللاجئين، أو مشاريع تنشيط المجتمعات.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٦ - رغم أن المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات يمثلون أغلبية المشردين داخلياً في العالم، فعادة ما يكون هؤلاء غير معروفين ولا تقدم لهم أو للمجتمعات المضيفة الداعمة لهم، المساعدة في مجال الدعم الإنساني والحلول الدائمة. ويختلط المشردون داخلياً الذين يعيشون في المجتمعات المضيفة وفي مراكز حضرية بعامة السكان المحليين، في حين يلتمس آخرون المأوى في مناطق نائية ومنعزلة. وفي كلتا الحالتين يصعب تحديد المشردين داخلياً، ومن ثم يتعرضون للإهمال. ورغم أنه يُفترض في كثير من الأحيان أن المشردين داخلياً خارج المخيمات قد وجدوا حلولاً بأنفسهم، فإنهم عادة ما يتعرضون لتدهور خطير في تمتعهم بسلسلة من حقوق الإنسان، منها الحق في السكن اللائق، والحماية من الإخلاء القسري، والحق في التعليم والصحة، ويتعرضون بشكل خاص لخطر التمييز والفقر والاستغلال والإيذاء. فإذا تُركوا دون تحديد ودون مساعدة، فسوف يُستبعدون بطبيعة الحال من تدابير المساعدة والحماية، ومن الحلول الدائمة لمسألة تشردهم (مثلاً، في سياق عمليات المصالحة والإعمار الوطنية)؛ ومن التدابير التي يمكن أن تخفف من الضغوط الأخرى الواقعة على الهياكل الاجتماعية في المجتمعات المضيفة.

٥٧ - وعادة ما يؤدي الافتقار إلى نهج نظامي وعادل وقائم على حقوق الإنسان إزاء المشردين داخلياً خارج المخيمات إلى موجات تشرد طويلة الأمد وثنائية ومتكررة، وإلى تفاقم فقر وضعف المشردين داخلياً ومن يستضيفونهم والمجتمع ككل في البلدان التي تتكرر فيها عمليات التشرد الجماعي التي لا تتلقى المساعدة.

(٤٢) المرجع نفسه، ص ٩.

(٤٣) المرجع نفسه.

٥٨- وفي سياق الاتجاهات العالمية، مثل التوسع الحضري السريع، بما في ذلك في الدول الأقل تقدماً، والزيادة المتوقعة في تكرار وشدة الكوارث الطبيعية الناجمة عن آثار تغير المناخ، يُتَوَقَّع أن تتزايد ظاهرة المشردين داخلياً خارج المخيمات في المناطق الحضرية. وثمة دور رئيسي يمكن للمجتمعات المضيفة والسلطات المحلية والبلدية أن تؤديه في المناطق الحضرية وغيرها من المناطق لمساعدة المشردين داخلياً خارج المخيمات، ويجب دعم جهود هذه المجتمعات والسلطات في هذا الصدد.

٥٩- وفي ضوء ما سبق، يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية:

ألف- توصيات عامة إلى أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين

- رغم اضطلاع بعض الجهات الفاعلة الدولية والوطنية بعمليات لتقدير احتياجات المشردين داخلياً خارج المخيمات واحتياجات مجتمعاتهم المضيفة، وتقديم المساعدة لهم، ثمة حاجة إلى مزيد من الجهود وإلى نُظُم أكثر شمولاً وأكثر قابلية للتنبؤ بها. ولبلوغ هذه الغاية، ينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية (بما فيها الجهات المانحة) على الصعيدين الوطني والدولي، وبمشاركة من المجتمع المدني والمجتمعات المتأثرة، القيام بما يلي:
- إجراء تقييمات بهدف تحديد الممارسات الجيدة والفجوات والتحديات في سياق مساعدة وحماية المشردين داخلياً خارج المخيمات، والمجتمعات المضيفة؛
- وضع الاستراتيجيات ذات الصلة لسد هذه الفجوات، والاستجابة على نحو أكثر عدلاً وفعالية ومنهجية للمشردين داخلياً خارج المخيمات وللمجتمعات المتأثرة؛
- بالإضافة إلى المسائل المحددة ومجالات التركيز والتوصيات الواردة أدناه، يجب دعم أنشطة البحث وتحسين عمليات الاستجابة في المجالات الأخرى الجديرة بالاهتمام، ومنها: المشردون داخلياً خارج المخيمات الذين يعيشون في مناطق ريفية أو نائية أو معزولة؛ والخصائص المميزة للسياقات التي تحدث فيها النزاعات والكوارث الطبيعية والتشرد داخل المدن، والتي قد تؤثر في الاستجابات؛ واحتياجات الفئات الشديدة الضعف من المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات؛
- تعزيز ووضع وتنفيذ استراتيجيات لتوسيع مفهوم المساعدة بحيث تشمل الإنعاش المبكر والتدخلات الإنمائية الرامية إلى تعزيز الخدمات الأساسية والهياكل الأساسية للمجتمعات المتأثرة، وتحسين سبل الوصول إلى حلول دائمة لمشاكل المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات.

باء- جمع البيانات

- مشاركة الدول المتأثرة وأصحاب المصلحة الآخرين في حملات التوعية وفي أنشطة بناء القدرات، وتنفيذ نظم فعالة وشاملة لجمع البيانات المصنفة في الوقت المناسب عن المشردين داخلياً خارج المخيمات أو تحديد سماتهم. وينبغي أن يشمل ذلك منهجيات مناسبة من أجل: التحديد المبكر للمشردين داخلياً وتحديد احتياجاتهم فور حدوث أزمة أو بعدها مباشرة بما يتيح متابعتهم بمجرد تفرقهم؛ ومعرفة الأماكن التي يعيش فيها المشردون داخلياً في المجتمعات المضيفة في المناطق الحضرية أو المناطق الأخرى. ويجب اتخاذ الضمانات الملائمة لحماية المشردين داخلياً الذين قد يرغبون في الاحتجاب عن الأنظار لأسباب أمنية أو لأسباب أخرى. وينبغي أن تشمل أدوات التقدير السريع للاحتياجات ولسبل الحماية آليات لتحديد ما يلي: المشردين داخلياً خارج المخيمات وتقدير احتياجاتهم؛ وأسباب بقائهم خارج المخيمات؛ والدعم المقدم من المجتمعات المضيفة والأسر المضيفة، واحتياجاتهم؛ وآليات تحليل أوجه الضعف في سياقات مختلفة.

جيم- توثيق وتحليل الممارسات القائمة/الممارسات الجيدة

- اتخاذ مزيد من المبادرات لجمع ونشر وتحليل الممارسات القائمة وأفضل الممارسات بشأن: حماية ومساعدة المشردين داخلياً خارج المخيمات وإيجاد حلول دائمة لمشاكلهم؛ ومنهجيات تحديدهم والوصول إليهم وإشراكهم؛ والنهج القائمة على المجتمع التي تدعم وتراعي احتياجات المجتمعات المضيفة. واستناداً إلى هذه المعلومات، ينبغي تحليل الممارسات الجيدة، بما في ذلك ممارسات التكيف الإيجابية من جانب المشردين داخلياً والمجتمعات المضيفة، والدروس المستفادة، بغية تحسين البرامج القائمة وتوسيع نطاق الاستجابات الوطنية والدولية للمشردين داخلياً خارج المخيمات وللمجتمعات المضيفة لهم.

دال- المشردون داخلياً المقيمين خارج المخيمات في مناطق حضرية

- تعزيز الفهم وتحسين المنهجيات من أجل إدماج أوجه ضعف المشردين داخلياً خارج المخيمات واحتياجاتهم المحددة في كل من استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث والتصدي لها، والإنعاش الحضري المبكر، والتخطيط الإنمائي؛
- تحسين الآليات والفهم فيما يتعلق بآليات جمع البيانات وتقديم المساعدة، والعوامل التي تتيح أو تعوق نجاح الاندماج الخلي في الأوساط الحضرية؛

- تعزيز البحث المُحدد بشأن أنماط التشرد الداخلي: المتجهة إلى المراكز الحضرية، بما في ذلك الأنماط الناجمة عن كوارث مفاجئة أو بطيئة الظهور بسبب تغير المناخ؛ وموجات التشرد الثانوي من المراكز الحضرية وداخلها؛
- وفي سياق الطبيعة الخاصة لحالات الطوارئ والتشرد داخل المدن وتعقدتها: تحسين الفهم والأدوات وعملية جمع الممارسات الجيدة بشأن أوجه الضعف المحددة للمشردين داخلياً والتدخلات المتعلقة بهم، والنهج القائمة على المجتمع، مما يُعزز الإنعاش المبكر ويتجنب التشرد لفترات طويلة - بطرق منها إجراء تحليل ودراسة سريعين للاستجابات الحضرية، وإدراج المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات في الجهود الرامية إلى سدّ فجوة الضعف الحضري.

هاء- المجتمعات المضيفة

- جمع الممارسات الجيدة، وتحديد الفجوات، ووضع إرشادات مُحددة بشأن الترتيبات والنهج الرامية إلى دعم المجتمعات المضيفة والأسر المضيفة، بما في ذلك: آليات لدعم وإدارة ورصد ترتيبات الأسر المضيفة؛ ونهج مجتمعية أوسع نطاقاً لتحسين القدرة الاستيعابية للمجتمعات المضيفة وقدرتها على التكيف، مثل دعم الهياكل الأساسية والخدمات وأسباب المعيشة في المجتمع. والعمل على إنشاء نظم تشاركية أكثر قابلية للتنبؤ بها وأكثر منهجية لدعم الأسر والمجتمعات المضيفة، تستند إلى تقدير الاحتياجات وتقترن بالتدخلات المحددة التي تصدى للاحتياجات الخاصة ولأوجه الضعف الخاصة للمشردين داخلياً، وتحقيق أقصى ما يمكن من الحلول الدائمة.

واو- دور السلطات المحلية والبلدية

- تعزيز التوعية بالدور المحدد والمسؤوليات المحددة للسلطات المحلية والبلدية، وباحتياجات هذه السلطات من الدعم وما قد تواجهه من عقبات في سياق حماية ومساعدة المشردين داخلياً خارج المخيمات. وينبغي، على وجه التحديد، جمع معلومات عن العوامل الهيكلية والسياسية والاقتصادية أو المالية التي تؤثر في استجابة هذه السلطات، فيما يتعلق بتقديم المساعدة الإنسانية وتوفير الحلول الدائمة، مثل الإدماج المحلي. كما يجب تعزيز الفهم وبناء القدرات على مستوى السلطات المحلية، من أجل: حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً الذين يعيشون في مجتمعاتهم المحلية (مثل عدم التمييز والمساواة في الحصول على الخدمات)؛ ووضع و/أو تنفيذ برامج محددة لمساعدة وحماية المشردين داخلياً، ونهج قائمة على المجتمع؛ وتيسير التوصل إلى حلول دائمة؛ وإدراج المشردين

داخلياً المقيمين خارج المخيمات في الخطط المتعلقة بالحد من الفقر وتحقيق التنمية المحلية.

زاي- توصيات إلى مجتمع المساعدة الإنسانية، متابعة للالتزامات السابقة المتعلقة بموضوع هذه الولاية، في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات

- في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ينبغي الشروع في استعراض الممارسات القائمة والفجوات والمسائل ذات الصلة فيما يتعلق بالمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات، بهدف وضع استراتيجيات وآليات لتعزيز الاستجابات الإنسانية والإغاثية ذات الصلة. وقد تشمل الخطوات المقترحة ما يلي:
- المراعاة المناسبة للمشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات في جميع الأعمال ذات الصلة التي تقوم بها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك أعمال فرق العمل التابعة لها؛
- اضطلاع الوكالات، على أساس طوعي، بعملية حصر للمنجزات أو بدراسة استقصائية لبرامجها وممارساتها المتعلقة بالمشردين داخلياً خارج المخيمات وللمجتمعات المضيفة (أو المقدمة لهم)؛
- تجميع الممارسات الجيدة في هذا الصدد، وإجراء تحليل للفجوات القائمة المتعلقة بالحماية والمساعدة، التي تعوق الاستجابة المؤسسية من جانب المجتمعات الإنسانية والإغاثية؛
- وانطلاقاً من هذا الأساس، يمكن أن يقوم فريق مرجعي بجمع وتحليل المعلومات المذكورة أعلاه، بهدف: تحديد الفجوات العامة ومجالات التركيز التي لها تأثير على نطاق النظام؛ ووضع استراتيجيات و/أو عمليات من أجل اتخاذ نهج أكثر عدالة ومنهجية إزاء المسائل التي يواجهها كل من المشردين داخلياً خارج المخيمات والمجتمعات المضيفة فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية وحقوق الإنسان والتنمية.